

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

Contribution à l'étude du pouvoir de police
en matière de Ravitaillement

LES CRIÉES MUNICIPALES EN PROVINCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 23 Décembre 1925, à 16 heures 1/2

PAR

Robert SAINT DIZIER

*« La Police publique est une cavale fort
indisciplinée, et lorsqu'on veut à l'enfourcher,
on ne sait jamais où elle vous mènera ».*
(Justice Burrough, Rigardan C. Mellish,
Bing. 220, 252).

Président : M. RENARD, Professeur.

Suffragants : { M. BROCARD, Professeur
 { M. DUVAL, Chargé de Cours.

SOCIÉTÉ ANONYME
DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

LÉON TENIN, Directeur de la Librairie

1925

LES CRIÉES MUNICIPALES EN PROVINCE

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. MICHON (☉ I).

Doyen et professeur honoraire : M. BINET (✱, ☉ I).

Doyen honoraire : M. GÉNY (✱, ☉ I).

Professeurs honoraires : MM. MAY (✱, ☉ I), BOURCART (O ✱, ☉ I),
CARRÉ DE MALBERG (✱, ☉ I), ROLLAND (☉ I), MOREL (☉ I).

MM. GÉNY (✱, ☉ I), professeur de Droit civil.

MICHON (☉ I), professeur de Droit romain.

BROCARD (☉ I), professeur d'économie politique.

SENN (☼, ☉ I), professeur de Droit romain à la Faculté de Droit
de Paris, chargé de cours de Droit romain à la Faculté de
Droit de Nancy.

RENARD (☉ I), professeur de Droit public.

HENRY (☉ A), professeur de Droit criminel.

LAVERGNE (☉ A), professeur d'économie politique et d'Histoire
des Doctrines économiques, chargé de cours à la Faculté de
Droit de Lille.

KROELL (☉ A), professeur d'Histoire du Droit.

LALOUEL (☉ A), professeur de Droit international public et privé.

OUDINOT (✱, ☼, ☼, ☉ A), agrégé, détaché au Ministère des
Régions libérées.

LESCOT (☼), professeur de Droit commercial.

SIMONNET (☉ I), professeur de Droit civil (2^e année) et de Droit
civil (capacité).

VOIRIN (☼), docteur en Droit, chargé des cours de Droit civil
(1^{re} année) et de Droit civil (capacité).

Raoul DUVAL, docteur en Droit, chargé des cours d'économie
politique (1^{re} année) et doctorat.

TROTABAS, docteur en Droit, chargé des cours de Droit adminis-
tratif (2^e année) et de législation financière.

MELIN (☉ I), docteur en Droit, chargé du cours de Science sociale.

BERTRAND (☉ I), secrétaire.

*La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions
particulières des candidats.*

UNIVERSITÉ DE NANCY — FACULTÉ DE DROIT

Contribution à l'étude du pouvoir de police
en matière de Ravitaillement

LES CRIÉES MUNICIPALES EN PROVINCE

ÉTUDE DE JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE
ET D'ÉCONOMIE POLITIQUE.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 23 Décembre 1925, à 16 heures 1/2

PAR

Robert SAINT DIZIER

Président : M. RENARD, Professeur.

Suffragants : { M. BROCARD, Professeur.
 { M. DUVAL, Chargé de Cours.

SOCIÉTÉ ANONYME
DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

LÉON TENIN, Directeur de la Librairie

1925



*A mon camarade de nacelle, « Le Lieutenant Pierre Chapon »
en souvenir des minutes angoissantes que nous avons vécues
ensemble le 16 juin 1918, sous les balles d'un avion ennemi,
dans notre ballon en flammes.*



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547423_0003

INTRODUCTION

La liberté du commerce et de l'industrie a été expressément formulée pour la première fois par la *Déclaration des droits* de 1793. En réalité, elle est explicitement comprise dans celle de 1789, puisqu'elle n'est qu'une application directe du principe général de la liberté individuelle.

Selon la théorie de Sieyès, si l'homme est libre d'aller, de venir, d'agir à sa guise, il faut en conclure, qu'il est libre aussi de travailler ou ne pas travailler (à son choix), de vendre ou d'acheter les objets qu'il veut, sauf évidemment les restrictions apportées par la loi, et qui seraient suggérées par la nécessité de maintenir l'ordre, et de faire respecter les droits de chacun.

Et non seulement l'autorité publique doit s'interdire de nuire à ces droits, mais elle doit intervenir pour empêcher les atteintes qui y seraient portées.

Telle est la doctrine individualiste consacrée par la Révolution de 1789.

A cette doctrine se substitue petit à petit, depuis quelque temps, une nouvelle doctrine, dite solidariste ou socialiste, vers laquelle toutes les sociétés, au premier rang la société française sont en train d'évoluer.

A côté des obligations négatives qui s'imposaient à l'Etat, naissent des obligations d'ordre positif qui engendrent des pouvoirs de plus en plus grands.

A l'heure actuelle, quand l'intérêt général appelle la baisse des prix, l'Etat et les communes sont enclins à intervenir par l'action d'une concurrence parfois inégale, et, en agissant ainsi, il semble que ces personnes morales excèdent souvent leurs légitimes pouvoirs.

C'est qu'au cours des périodes que nous traversons, les produits atteignent des prix inabordables, et que cette hausse peut faire craindre des troubles, car la faim et le besoin sont plus forts que tous les conseils de la raison.

Le problème de la cherté de la vie s'est donc posé pour les pouvoirs publics. L'intérêt général qui y est engagé, prime l'intérêt particulier. « Il faut que chacun puisse vivre » : c'est une nécessité d'ordre public.

Dans certains pays, cette intervention est poussée à l'extrême, et l'État a fait bon marché de la vieille doctrine individualiste.

En Italie par exemple, les centres de distribution, et de répartition dont la création avait été imposée pendant la durée des hostilités, ont subsisté après la paix, bien qu'en changeant de caractère (1).

(1) Thèse R. Berger, Paris 1921. *La Politique annonciatrice des villes italiennes pendant la guerre*, page 107 et suivantes.

Ces institutions se transforment en d'immenses affaires industrielles.

Chez nous, à la faveur des évènements, le premier coup de pioche a été donné, toutefois, semble-t-il, sans compromettre encore gravement la stabilité de

A Milan par exemple « l'azienda consorziale » s'est fixé les buts suivants :

Pain, Pâtes, Riz : achats de blé en Italie et à l'étranger, ainsi que de voiliers pour le transport, établissement de silos, moulins, fabriques de pâte, panification, achats de riz, et construction d'un moulin à riz.

Viande de bœuf : Achat direct de viande congelée en Amérique, et d'un navire pour le transport. Achat de bétail vif, abattage, frigorification. Achat de Wagons frigorifiques pour le transport terrestre. Achats de bœufs vivants tant en Amérique que dans le pays. Transport et abattage. Ventes au détail.

Poisson : Gestion directe de la pêche en mer avec flottille munie de tous les outils et accessoires indispensables. Achat de camions frigorifiques pour les transports par chemin de fer.

Lait : Achat direct près des producteurs, et vente au public dans des magasins spéciaux.

Fromages : Accord pour leur production, et leur mûrissement avec le *conorzio italiano* des coopératives de consommation qui a déjà à Codogno des établissements dans ce but.

Combustibles : Achats de charbon en Amérique et en Angleterre et son transport, achats de wagons, construction de vastes magasins de dépôt avec le raccord ferroviaire tant pour le charbon que pour le bois de chauffage à acheter dans le pays. Ouverture de magasins de vente dans les quartiers les plus peuplés.

Denrées diverses : Achats de grosses quantités de denrées pour lesquelles il n'est pas possible de penser à la production directe. Installation pour la production directe des denrées les plus en usage comme : biscottes, sauce tomate, conserves, marmelade.

Fruits et légumes : Exploitation et culture directe de terrains pour la production des céréales, des fruits, des légumes, choisissant de préférence les terrains des œuvres pies et des institutions de ce genre.

Institution d'un commissariat sur les marchés de Milan pour la

l'édifice de la liberté du commerce et du non-interventionnisme administratif.

A ce mouvement se rattache l'institution des criées municipales, dont l'étude est le but principal de ce travail, il faut même y voir le précurseur des nouvelles tendances, car leur institution les a devancées.

Dans une première partie, nous tâcherons de résoudre les problèmes que soulève l'existence de ces entreprises. (Problèmes à la fois d'ordre économique et juridique) : Quel est le but économique des criées ? Peuvent-elles se justifier juridiquement ? Quelle est la base sur laquelle elles reposent en tant qu'instruments de l'administration publique ?

Une seconde partie sera consacrée à la recherche des principes qui doivent entrer en application dans l'organisation de ces établissements. Cette seconde partie, qui sera surtout une contribution à l'étude du pouvoir de police en matière de ravitaillement, com-

vente des fruits et des légumes pour le compte des producteurs.

Vente au détail sur petites voitures « rionali ».

Transports : Organisation complète de tous les transports pour le compte de l'azienda, tant à traction mécanique qu'animale, de manière à être complètement indépendant dans cette branche essentielle.

Magasins de vente : Ouverture de grands magasins de vente en tous les points de la ville, soit pour faciliter l'écoulement des marchandises, soit pour exercer une union avec les coopératives, une plus efficace fonction de « calmière ».

Un an après l'exécution de ce vaste programme, l'intermédiaire avait été supprimé.

portera également l'examen de la situation juridique du facteur ou mandataire aux halles.

En troisième lieu, nous suivrons l'application concrète des principes économiques et juridiques ci-dessus dégagés : Ces principes ont-ils été effectivement suivis par les villes ? Quels ont été les résultats économiques des criées municipales ? En un mot qu'a donné cette immixtion des administrations municipales dans le raviraillement ?

Sans doute verra-t-on avec quelque étonnement que nous n'avons pas fait de place dans notre ouvrage aux halles de Paris. Mais nous l'avons jugé superflu, en raison des thèses assez nombreuses qui existent sur la question (1). On sait d'autre part, qu'un texte de loi est intervenu (Loi du 11 juin 1896), qui réglemente le régime des halles de Paris ; par ce trait elles présentent une physionomie à part.

Au contraire, en ce qui concerne la province, il n'existe ni texte législatif, ni bibliographie. Nous avons dû, en conséquence, nous appuyer uniquement sur l'examen de la jurisprudence, tel qu'elle résulte des docu-

(1) Voir Louis Paul RAINEAU, Thèse Paris 1907, *Les mandataires aux halles centrales de Paris*.

Raoul DE PERCIN, Thèse Caen 1910, *Essai historique sur les mandataires aux halles centrales de Paris*.

Robert FACQUES, Thèse Paris 1911, *Les halles et marchés alimentaires de Paris*.

Raymond SALERS, Thèse Toulouse 1912, *De la vente des fruits et légumes aux halles centrales de Paris*.

ments publiés au Sirey, au Dalloz, au Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'État, dans la Revue générale d'administration, sur les rares pièces que nous avons pu trouver dans le dépouillement des archives municipales de Nancy et des Revues de droit public, et sur les résultats de l'enquête à laquelle nous nous sommes personnellement livré.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir mis sur pied une œuvre définitive, exempte de toute critique, mais nous espérons néanmoins que les matériaux que nous nous sommes efforcé d'utiliser, ainsi que les idées personnelles que nous exprimons au cours de ce travail, ne seront pas dépourvus de quelque utilité pour les maires des communes de France, et d'une façon générale pour tous ceux qui s'intéressent au problème de l'intervention administrative en matière de ravitaillement, si toutefois ils nous font l'honneur de lire le présent ouvrage.

PREMIÈRE PARTIE

Problèmes soulevés par l'existence des criées

TITRE I

LE PROBLÈME DE LA CRIÉE EN ÉCONOMIE POLITIQUE

I. SIMILITUDE ET DIFFÉRENCE ENTRE LA CRIÉE ET LES AUTRES BOURSES QUANT A LEURS BUTS.

En économie politique, le problème de la criée se pose d'une façon plus théorique que pratique. Au cours de ce chapitre, nous aurons plutôt en vue la vente aux enchères publiques, en général, que l'institution des criées qui n'en est qu'une application. Toutefois ce que nous allons dire de la première s'appliquera à ces dernières, qui ne sont que des établissements de vente publique de denrées alimentaires, fonctionnant administrativement ou sous le contrôle de l'administration.

Les criées municipales sont pour certaines denrées alimentaires, d'une conservation difficile, et d'une consommation journalière (légumés, fruits, poissons, etc), ce que sont les bourses pour le commerce des valeurs. Ce sont des bourses de l'alimentation d'un genre particulier.

Mais tandis que dans l'ensemble ces établissements ne visent qu'à égaliser les prix, la criée vise à déterminer la baisse, et par ce trait elle se rapproche de la coopérative de consommation qui vise effectivement à subordonner le profit du producteur à l'avantage du consommateur, à la limite même, à le supprimer. Bien plus, la bourse des valeurs tend à soutenir les cours ; l'inscription à la cote est demandée par les sociétés, promise aux actionnaires comme un facteur de hausse : On peut même dire que c'est la bourse qui soutient le cours de la rente sur l'État. La criée se propose le but opposé.

II. SIMILITUDE ET DIFFÉRENCE ENTRE LA CRIÉE ET LES AUTRES BOURSES QUANT A LEURS RÉSULTATS.

Qui dit bourse dit établissement d'un cours ; c'est une de leurs nombreuses utilités ; et qui dit cours dit fixation d'un prix courant pour les transactions. Le cours des différentes bourses est donc les prix d'après lesquels se règlent les affaires commerciales sur une place et dans un temps donnés.

1^o *Il ne peut en effet exister qu'un prix à la fois pour une même marchandise sur un même marché* (1).

La cote officielle où sont aussitôt inscrits les prix de toutes les transactions qui se font à la bourse, n'enregistre jamais à la même heure des prix différents, elle en constate un, et un seul, qui est le cours de la marchandise à ce moment. Nous ne comprendrions d'ailleurs pas qu'un acheteur consentit à payer 100 frs. un objet identique à celui qui serait offert à un acheteur au même moment, et à sa connaissance, pour 95 frs. seulement, ni qu'un vendeur consentit à céder pour 95 frs. la marchandise pour laquelle il saurait que son voisin trouve amateur à 100 frs. Supposons que deux contrats se préparent dans ces conditions, sous le régime de publicité indiqué plus haut, l'acheteur en négociations avec le vendeur qui demande 100 frs s'adresserait aussitôt à l'autre et obtiendrait de celui-ci la préférence sur l'acheteur avec qui il allait conclure pour 95 frs en lui offrant 96 par exemple. Le second acheteur ferait alors une offre plus élevée, pour ne pas être évincé ; en même temps, le vendeur abandonné devrait, s'il voulait ramener l'un des clients à lui, déclarer qu'il se contentera de moins de 100 frs, et ainsi de suite jusqu'à ce que l'égalité des prix fût établie. Du moment où nous supposons que le nombre des acheteurs et des vendeurs sur le marché est peu élevé, il est évident

(1) COLSON, *Economie politique*, tome I, page 41.

que l'initiative de l'un, à défaut de celle de l'autre, amènera le nivellement. La concurrence s'établissant dans des conditions absolues de liberté et de publicité, personne n'a de raison pour consentir à traiter dans des conditions moins bonnes, que celles qu'il voit obtenir par un autre acheteur ou par un autre vendeur, en sorte que les transactions conclues à un même moment se font toutes au cours coté à cet instant.

2° Le cours ou prix de concurrence se déterminera dans un marché théorique au niveau des prétentions les plus basses, compatible avec la situation de ce marché (1).

Supposons un marché où sept vendeurs *a, b, c, d, e, f, g*, se trouvent réunis.

Supposons d'autre part que *a* demande, pour une unité de marchandise, 100 frs, *b*, 110, *c*, 120, *d*, 130, *e*, 140, *f*, 150, *g*, 160.

Soient d'un autre côté 7 acheteurs *A, B, C, D, E, F, G*, *A* étant disposé à payer au maximum 200 frs., *B*, 190, *C*, 180, *D*, 170, *E*, 160, *F*, 140, *G*, 120.

A quel niveau va se fixer le cours du marché ?

Nous disons qu'il se fixera automatiquement entre 140 et 150 frs. Pour le démontrer, supposons tous les vendeurs réunis, et introduisons successivement 1 acheteur, puis 2, puis 3, puis 4, etc.

Introduisons l'acheteur *A*. S'il est seul, le prix se fixera entre 100 et 110, il ne sera pas inférieur à 100,

(1) M BROCARD à son cours.

parce qu'il n'y aurait pas de vendeur ; il n'atteindra pas 110, car alors il y aurait 2 vendeurs, *a* et *b*, pour un acheteur. Si *A* procède habilement, il payera moins de 110.

Introduisons *A* et *B*. Pour la même raison, le prix se fixera entre 110 et 120. Il ne sera pas en dessous de 110, parce qu'il y aurait 1 vendeur pour 2 acheteurs ; et il n'atteindra pas 120 parce qu'il y aurait 3 vendeurs pour 3 acheteurs.

Si nous faisons intervenir *A*, *B*, *C*, en vertu du même raisonnement, le prix se fixera entre 120 et 130 frs.

Si *D* se joint à eux, le prix sera situé encore entre 130 et 140 ; et si *E* intervient à son tour il se fixera entre 140 et 150, et *tel sera en définitive le prix du marché*.

En effet, si *F* voulait à son tour se joindre aux autres acheteurs, son intervention, le prix étant fixé, serait de nul effet. Le prix doit dépasser 140, et lui ne veut pas dépasser 140. Son intervention ne provoquera pas celle de *g*, qui veut 150. Et si *G* intervient à son tour, le prix restera encore le même, puisqu'il ne veut payer que 120 : *f* et *g* se retireront sans avoir vendu, *F* et *G* sans avoir acheté.

Dans ce schema de marché théorique, nous supposons une seule unité de marchandise, et une quantité fixe de cette marchandise, susceptible de donner lieu à transactions. Dans cette hypothèse, nous concluons que la concurrence fixe constamment le cours au niveau le plus bas compatible avec la situation du marché.

3^o Or, plus qu'en toute autre bourse, le prix de concu-

rence déterminé dans une criée se rapprochera du prix du marché théorique.

Un marché est d'autant plus parfait qu'il est plus large ; car il est manifeste que ce qui contribue aux écarts entre les prix, est l'éparpillement des tractations, la dissémination des opérations d'achat et de vente, l'éloignement de la masse des acheteurs et de la masse des vendeurs. Or, entre la multitude des marchés particuliers, la criée opère une sorte de centralisation : elle est le baromètre régional de tout le mouvement commercial alimentaire. Dans le hall même où elle se tient, les demandes et les offres sont groupées très étroitement, centralisées, échangées à haute voix, parfaitement connues des intéressés. Mais surtout son action rayonne au dehors de ce hall ; elle se propage de proche en proche dans tout le commerce alimentaire de la ville ou du cercle qui constitue sa zone d'influence. La criée impose aux commerçants, par la force des choses, la diminution de leurs prétentions. Si les produits existent en quantité suffisante, la vente aux enchères publiques réagit sur la demande de produits similaires aux abords immédiats et la réduit si les commerçants se montrent trop exigeants ; et leur offre restant stationnaire, il leur faudra bien baisser... ou garder leur marchandise, et perdre leur clientèle.

Cela est si vrai que la loi du 25 juin, 1^{er} juillet 1841 (1)

(1) Loi du 25 juin, 1^{er} juillet 1841 sur la vente publique aux enchères des marchandises neuves. DALLOZ, R. G., t. XLIII, page 992.

a prohibé la vente à cri public des denrées alimentaires autres que celles d'une alimentation générale d'une conservation difficile, dont la pratique, disait-on, n'est pas un moyen régulier de faire du commerce. M. Quénauld dans son rapport à la chambre au sujet de cette prohibition s'exprime en ces termes :

« Les ventes aux enchères publiques sont des actes
« d'une nature spéciale qui exigent l'intervention de
« la puissance publique ou de ses délégués. Si ce mode
« de vente, institué pour répondre à certaines nécessités
« qui n'ont rien de commun avec les besoins de l'in-
« dustrie, peut être employé pour des ventes volon-
« taires de meubles, c'est seulement dans le cas où les
« meubles, sortis des mains des marchands pour entrer
« dans celles du consommateur, ont perdu ce carac-
« tère, et n'ont plus de prix courant. Mais les ventes aux
« enchères et au détail de marchandises neuves, objet
« d'un négoce, sont une cause de perturbation pour le
« commerce en même temps qu'une source d'abus et de
« fraudes. Pour les marchands honnêtes, il n'est pas de
« concurrence possible avec ces encans désastreux » (1).

Certes il n'est pas contestable qu'indépendamment des intérêts des commerçants, dont M. Quénauld se faisait l'avocat, l'intérêt public peut être engagé à la res-

(1) Rapport fait par M. QUÉNAULD à la chambre des députés, sur le projet de loi relatif à la vente publique aux enchères des marchandises neuves. (Séance du 18 mars 1841) DALLOZ, R, G ; t. XLIII, pages 993-94.

triction du procédé de la vente à l'encan : ces ventes facilitant la fraude sur la qualité de la marchandise vendue, mais tel n'est point le cas pour la vente des comestibles à la criée ; et, dans la mesure où le danger existerait, il y est obvié par des mesures législatives et policières appropriées (1).

En définitive la criée est donc bien conçue de telle sorte qu'elle réalise uniquement l'intérêt du consommateur ; et en cela, elle diffère de la bourse dont l'acheteur et le vendeur tirent également profit.

Mais encore faut-il que les consommateurs ne négligent pas d'y recourir et comprennent les avantages qu'elle leur procure : fléchissement des cours, connaissance exacte des conditions du marché, obstacle aux coalitions entre producteurs, diminution du nombre des intermédiaires, publicité complète des quantités offertes : tout ce qu'il faut pour garantir le libre jeu de la concurrence.

(1) Cette matière est réglée par la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes et falsifications en ce qui concerne : les boissons, les *denrées alimentaires*, et les *produits agricoles*.

Voir le règlement d'administration publique du 31 juillet 1906 pris en exécution de la loi précédente.

TITRE II

LE PROBLÈME DE LA CRIÉE EN DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF

Nous avons comparé la criée aux bourses de valeurs. Celles-ci comportent une intervention administrative ; les criées donnent lieu à une intervention de l'autorité municipale, dont nous aurons à préciser le caractère dans la seconde partie, mais dont il convient de discuter au préalable le principe ; et tel est l'objet de ce deuxième titre de la première partie. Les conclusions auxquelles nous aboutirons sur ce point sont grosses de conséquences pour la pratique .

De quel droit une ville intervient-elle donc en des relations d'ordre essentiellement commercial entre producteurs et consommateurs ?

Pourquoi s'attribue-t-elle ce pouvoir touchant la viande, le poisson, les légumes, et non point touchant les objets d'habillement et de parfumerie ?

En vertu de quels textes ou de quels principes, une ville se mêle-t-elle de concurrencer le commerce alimentaire ?

CHAPITRE PREMIER

LA MUNICIPALISATION DES SERVICES ET L'HOSTILITÉ DU CONSEIL D'ÉTAT A SON ÉGARD

Si nous nous référons, non pas seulement à ce cas spécial d'intervention des communes, mais à tous les cas où elles ont tenté de s'occuper d'affaires industrielles ou commerciales, nous pourrons nous rendre compte qu'en cette matière, la jurisprudence du Conseil d'Etat mérite d'être étudiée de très près. Elle résulte des nombreux recours pour excès de pouvoir exercés par les contribuables, ou par les concurrents lésés par de telles entreprises.

Aujourd'hui, en effet, les communes sont poussées alternativement à étendre leur activité, d'une part par le désir de gagner de l'argent et de renflouer leurs budgets, d'autre part par une pensée d'utilité générale et parfois au détriment de leurs budgets.

Il nous a semblé voir dans l'établissement de nombre de criées des mobiles financiers non avoués, mais transparents ; il est certain que plusieurs tendent, au moins

accessoirement, à créer des ressources à la caisse communale.

Cette immixtion des communes dans le domaine économique a pris nom de socialisme municipal. Voyons dans quelle mesure pareilles entreprises municipales ont été admises par la justice administrative ; en étudiant cette jurisprudence, nous pourrions peut-être illustrer et éclairer notre sujet par des analogies.

Le Conseil d'État s'est donc en principe refusé à reconnaître la légalité d'exploitations municipales de ce genre ; mais il ne l'a pas fait sans atténuations quand la question se présentait entourée de circonstances accessoires, qui motivaient d'une façon spéciale la décision favorable de la haute assemblée.

A. Exploitations municipales sous forme de service public.

Prenons par exemple l'avis célèbre qui porte interdiction à la ville de Roubaix d'ouvrir une pharmacie municipale (1).

Le 13 octobre, le conseil municipal de Roubaix avait voté la création d'une pharmacie municipale vendant les médicaments au prix de revient. Le 31 octobre, le préfet du Nord signalait au maire les objections que soulevait la délibération prise par l'assemblée commu-

(1) *Revue générale d'administration*, 1894, t. III, page 135.

nale (vote d'un crédit provisoire de 25.000 frs à cette intention).

« Le projet de création d'une pharmacie, municipale, « disait-il, fournissant au public des médicaments au « prix de revient a donné lieu à une protestation de tous « les pharmaciens de la ville, qui font remarquer avec « juste raison que le projet amènerait la ruine de leur « industrie. J'ajouterai qu'il appartient aux hospices « et bureaux de bienfaisance seuls, constitués à cet « effet, de créer des pharmacies annexées à leurs établissements, de distribuer gratuitement des médicaments aux indigents régulièrement inscrits sur les « listes de secours (1). La municipalité peut accorder « des subsides supplémentaires, pour étendre le bénéfice de ces ressources, s'il y a lieu, mais elle ne saurait « aller plus loin, sous le régime des lois en vigueur ».

Par une nouvelle délibération du 15 décembre 1893, le conseil municipal insista pour l'approbation de son projet et du crédit de 25.000 frs voté pour en assurer la réalisation.

« Considérant, y était-il dit, qu'aucune loi ne s'oppose « à la création de pharmacies municipales ;

(1) Il faut faire des réserves sur l'opinion du préfet du Nord. L'assistance médicale à domicile n'est nullement tenue d'user de l'entreprise des hospices et hopitaux pour la distribution des médicaments aux indigents. Elle use le plus souvent des pharmacies commerciales.

« Considérant que le devoir d'une municipalité so-
« cialiste est d'assurer à ses administrés, dans les con-
« ditions les plus favorables pour tous, le moyen de
« combattre les maladies et de recouvrer la santé ;
« Maintient la délibération en date du 13 octobre 1893,
« aux termes de laquelle un crédit de 25.000 frs est ou-
« vert pour l'établissement d'une pharmacie muni-
« cipale vendant des médicaments au prix de revient ».

Le ministre de l'intérieur jugea qu'il suffisait de ne pas approuver le crédit de 25.000 frs voté par le conseil municipal. En conséquence, par une dépêche du 22 janvier 1894, il fit connaître au préfet, que l'installation d'une pharmacie ne pouvait être considérée comme un service municipal, et que dès lors le crédit de 25.000 frs n'était pas susceptible d'être approuvé.

Néanmoins, le ministre sollicita de la part du Conseil d'État un avis, dont il est intéressant de mentionner les considérants ci-dessous :

« Considérant que si, par application de l'article
« 61 de la loi du 5 avril 1884, les conseils municipaux
« règlent les affaires des communes, cette disposition
« ne leur confère pas une capacité illimitée ; qu'ils
« sont tenus, de se renfermer dans le cercle de leurs attri-
« butions, et que notamment, ils ne sauraient sans ex-
« céder leurs pouvoirs, *engager les communes dans des*
« *entreprises commerciales* ;

« Considérant que la gestion d'une pharmacie cons-
« titue l'exercice d'un commerce ; que si la ville de

« Roubaix se propose de revendre les médicaments
« au prix de revient, *cette circonstance n'est pas de*
« *nature, en présence des termes de l'article 632 du code*
« *de commerce, à modifier la qualification juridique des*
« *opérations auxquelles elle se livrerait* ; qu'ainsi le carac-
« tère commercial de l'entreprise projetée ne saurait
« être contesté ».

Donc, en principe la commune ne peut se livrer à des opérations de caractère commercial, quand même elle ne chercherait et ne réaliserait aucun bénéfice.

Dans cet avis du Conseil d'Etat, nous percevons le conflit de la liberté commerciale, exclusive de l'intervention communale, et de l'autonomie communale, dont le libre épanouissement est susceptible de troubler le jeu de la concurrence commerciale. Ce conflit peut être tranché par la loi ; et le juriste n'a qu'à s'incliner, mais lorsque la loi est muette, il faut bien que le juriste se prononce et fixe la sphère légitime d'action de l'autonomie communale : on vient de voir par un exemple significatif en quelle direction le problème est résolu au Conseil d'État. Bien que les rédacteurs de cet avis aient invoqué aussi des arguments spéciaux tirés du genre particulier de commerce dont il s'agissait : « Considérant d'autre part, qu'il résulte d'une juris-
« prudence constante de la Cour de cassation qu'une
« pharmacie ne peut être tenue par un gérant », (1)

(1) L'argument tiré de l'interdiction de la séparation de la pro-

nous pensons que leur idée dominante est bien que *la commune n'a pas le droit en principe d'intervenir dans la vie économique* (1).

Nous trouvons un deuxième exemple aussi amusant qu'étonnant d'essai de municipalisation dans l'achat par une commune d'une licence de cafetier (2).

La commune d'Yerville (Seine inférieure) a eu l'idée étrange d'acquérir d'un cafetier établi sur son territoire,

priété et de la gérance d'une officine n'était pas pertinent, bien que le Conseil d'Etat l'invoque. En effet, la règle de la réunion de la propriété et de la gérance ne regarde que la pharmacie commerciale, non la pharmacie administrative. (voir G. RENARD, *Le droit de la profession pharmaceutique*, page 59, n. 2).

(1) Cet avis est à rapprocher d'un arrêt rendu par la Cour de cassation dans l'affaire suivante. Une pharmacie hospitalière débite des médicaments au public. Le pharmacien est poursuivi pour infraction aux règles légales de la profession, en ce qu'il n'est pas propriétaire de l'officine qu'il exploite. La Cour de cassation l'acquitte, en s'appuyant sur une disposition de la loi du 7 août 1851, d'après laquelle les commissions administratives des hospices règlent le service *extérieur* de ces établissements ; disposition qu'elle interprète, non sans quelque bienveillance, dans le sens du droit des hôpitaux à débiter des médicaments au dehors, et par conséquent dans le sens d'une dérogation aux règles générales de la législation de la pharmacie. Voilà donc une entreprise commerciale qui, interdite aux communes par le Conseil d'Etat, se trouverait permise aux établissements administratifs hospitaliers par la jurisprudence judiciaire. Il est bien regrettable que la délibération de la commission décidant la vente des médicaments au public n'ait pas été déférée pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat statuant au contentieux, lequel, suivant toute vraisemblance, l'aurait annulée pour violation du principe de la liberté du commerce, conformément à la tendance manifestée dans l'avis relatif à la ville de Roubaix. (Voir Cassation, 9 janvier 1891, Sirey, 1891, I, 559).

(2) *Revue générale d'administration*, 1920, t. III, page 30.

la licence qu'il possédait pour la tenue d'un café, et d'exploiter à son compte ce débit de boissons en chargeant le titulaire de la gérance. La délibération prise en ce sens par le conseil municipal a été soumise à l'autorité supérieure pour approbation, et le préfet a consulté sur la suite à donner à l'affaire le ministre de l'intérieur qui a cru, de son côté, devoir prendre l'avis du Conseil d'Etat.

Cet avis se borne à une nouvelle affirmation du principe d'interdiction d'opérations commerciales de la part des communes, ces opérations étant étrangères à leurs attributions légales.

Il est évident que dans cette affaire, la solution adoptée s'imposait. S'il peut y avoir quelquefois des raisons pour justifier de telles entreprises, c'est lorsqu'elles ne réalisent pas de bénéfices, ou même qu'elles s'inspirent d'une idée d'assistance ; tel n'était certes pas le cas en l'occurrence ; nous ne le signalons qu'à titre de curiosité, et pour mieux marquer la tendance actuelle de certaines communes à envahir la sphère de l'activité économique.

Dans les avis précités la haute assemblée affirme le principe de non-intervention, plutôt qu'elle n'explique les raisons qui motivent ses décisions ; nous allons trouver celles-ci dans l'affaire des « Vidanges de Lille » (1).

(1) *Revue générale d'administration*, 1900, t. I page 463.

Le Conseil d'Etat avait été saisi par le ministre de l'Intérieur d'un projet de loi tendant à approuver une délibération du conseil municipal de Lille, en date du 4 mai 1898, relative au système de vidanges de cette ville. Par cette délibération, la ville de Lille avait pris l'engagement de payer en seize années, à un sieur Geoffroy, la somme de 800.000 frs, représentant une partie du prix total de l'acquisition des terrains, du matériel et de l'exploitation dite « Vidanges lilloises » appartenant à Geoffroy. Cet engagement avait pour but de permettre à la ville de se rendre propriétaire de l'entreprise et de la gérer pour son propre compte.

Une lettre du maire de Lille, en date du 6 janvier 1899, indiquait les conditions dans lesquelles la ville organisait son exploitation. Une partie des vidanges serait effectuée gratuitement. Mais la ville ferait payer une taxe de trois francs par mètre cube, pour l'extraction des matières diluées et titrant plus de 10,5, ce qui équivalait à un tiers environ de l'extraction totale ; de ce chef figurait au budget d'exploitation préparé par la ville, une prévision de recettes de 73.000 frs, en dehors de la vente des matières et produits chimiques, dont le conseil municipal entendait faire état, pour faciliter la suppression de certaines taxes.

Le prix total d'achat de l'exploitation s'élevait à 1.300.000 frs ; la ville devait y faire face au moyen d'un emprunt qui serait autorisé par une loi, confor-

mément à l'article 143 de la loi municipale du 5 avril 1884. Le projet de loi fut soumis au Conseil d'Etat. Le rapporteur fit incidemment la constatation que le prix total de 1.300.000 frs était beaucoup trop élevé ; mais indépendamment de cette critique le Conseil estima que le but même que se proposait la ville était en dehors de ses attributions ; et il donna un avis défavorable très solidement motivé, et dont voici les considérants les plus intéressants :

« Le Conseil :

« Considérant que la ville se propose, non seulement
« de tirer profit de l'extraction et de l'enlèvement des
« matières usées, mais encore de leur faire subir les
« transformations nécessaires et de rechercher l'écou-
« lement des produits qu'elle aurait obtenus ; qu'elle
« serait ainsi amenée à faire une série continue d'actes
« d'achats et de vente ;

« Qu'une exploitation de cette nature constitue une
« opération industrielle et commerciale qui ne rentre
« pas en principe dans les attributions des conseils
« municipaux ;

« Qu'en effet, elle serait, en fait, exposée aux in-
« fluences des circonstances économiques, et à des
« chances incertaines de succès ; qu'elle exigerait, par
« suite, des qualités spéciales d'habileté commerciale
« qu'une municipalité peut ne pas réunir ;

« Que les garanties, dont le législateur a entouré les
« marchés et les traités passés par les communes,
« feraient défaut à une entreprise dont les opérations
« quotidiennement renouvelées, échapperaient, par la
« force même des choses, au contrôle de l'autorité
« supérieure ;

« Que si, à la vérité, quelques villes ont été autori-
« sées à assurer au moyen de la régie directe, en cer-
« tains cas, l'alimentation en eau potable, ou, tout à
« fait exceptionnellement, l'éclairage public ou privé,
« c'est à raison de circonstances économiques qui ne
« permettraient qu'à elles seules de poursuivre et de
« réaliser pratiquement l'ensemble des opérations né-
« cessaires ; que de même le service de la régie directe
« appliqué à un service public de vidanges, ne pourrait
« s'expliquer, que s'il était démontré qu'il était pra-
« tiquement impossible d'assurer par tout autre moyen,
« l'évacuation des matières usées dans des conditions
« conformes aux règles de l'hygiène ; mais qu'il ne
« résulte pas des renseignements joints au dossier, que
« les vidanges ne puissent être effectuées utilement
« dans la ville de Lille par l'industrie privée, et qu'il
« appartient à l'autorité municipale de prescrire à cet
« effet toutes les mesures que peut rendre nécessaire
« l'intérêt de la salubrité publique.

« Est d'avis,

« Qu'il n'y a pas lieu d'adopter le projet proposé. »

Jusqu'ici, nous n'avons entendu que des avis du Conseil d'Etat, soit touchant l'application de la légalité existante, soit touchant les projets de loi qui lui étaient soumis pour examen. Arrivons au Conseil d'Etat statuant au contentieux. Il n'est pas étonnant qu'il soit moins absolu dans ses déclarations. Un juge est généralement moins « entier » qu'un corps administratif. Examinons, par exemple, la jurisprudence du Conseil sur la question des établissements de bains municipaux.

Dans une de ces affaires (1), la ville de Paris avait décidé d'établir un service de bains-douches dans l'ancien marché de Belleville, ce par délibérations du conseil municipal des 28 décembre 1897, et 27 mars 1901. En 1902, les travaux d'installation avaient été mis en adjudication, et le préfet de la Seine, par arrêté du 24 février 1902, avait approuvé cette adjudication. La Chambre syndicale des propriétaires de bains s'émut. Elle n'attaqua point les délibérations du conseil municipal, qui cependant auraient pu être attaquées par le recours de l'article 65 de la loi municipale ; elle s'en prit à l'arrêté du préfet de la Seine approuvant l'adjudication des travaux. Le pourvoi était motivé sur ce que la ville de Paris, en exploitant l'établissement dont il s'agit, exerçait une profession sor-

(1) Conseil d'Etat 2 février 1906, Ch. syndicale des propriétaires de bains de Paris, Sirey 1907, 3, I.

tant de ses attributions légales, et portant atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

Ici, nous sommes dans un cas analogue à l'affaire de la pharmacie municipale de Roubaix ; c'est une création de service public en concurrence avec l'initiative privée.

Contrairement à ce qu'avait administrativement décidé le Conseil d'Etat pour Roubaix, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, a rejeté le recours au fond ; ce rejet est, *à priori*, quelque peu étonnant ; il semble, à première vue, en contradiction avec l'avis antérieur de la haute assemblée. Ne voyons-nous pas, ici comme à Roubaix, une concurrence illégale créée par un service administratif au commerce privé ? Comment justifier l'établissement municipal d'abord ; comment adapter un tel service à la liberté générale et à la concurrence ?

Cependant deux considérants méritent d'être retenus : « Du fait qu'il résulte de l'institution, dit l'arrêt, que ces bains sont gratuits, sous la seule réserve « d'une redevance de 20 centimes pour la location du « linge, et que dans ces conditions, ils ne peuvent être « considérés comme faisant l'objet d'un commerce, et « d'une industrie ; — que l'installation de ces établissements ne constitue qu'une amélioration, apportée dans le fonctionnement du service public et « général de l'hygiène. » Voilà bien un dernier considérant habile et extensible qui pourrait permettre,

semble-t-il, de justifier de n'importe quelle entreprise publique : l'intérêt de l'hygiène, savoir le but de *police* ; retenons bien ce mot.

B. — Subventions municipales aux entreprises privées.

Un conseil municipal ne peut, d'une manière directe, exercer un commerce ou une industrie : la jurisprudence n'admet pas davantage qu'il puisse indirectement modifier les conditions générales du régime économique à l'aide de subventions à certaines entreprises privées. Le Conseil d'Etat a souvent annulé les délibérations des conseils municipaux allouant pareilles subventions.

Ainsi il n'a pas admis la correction d'une subvention à une boulangerie coopérative (1).

Le conseil municipal de Poitiers, par une délibération en date du 17 septembre 1897, avait voté un crédit de 10.000 frs, imputable sur le budget additionnel de 1897, pour favoriser la création dans la ville d'une société coopérative de boulangerie ; le budget fut approuvé par le préfet. Dans une seconde délibération, le conseil allouait une première somme de 500 frs à prendre sur le crédit ouvert à la société coopérative

(1) Conseil d'Etat 1^{er} février 1901. Déservick et autres, Sirey 1901, 3, 41 ; dans le même sens Conseil d'Etat 6 mars 1914. Syndicat de la Boucherie de Châteauroux. Recueil Lebon, année 1914, page 308.

de boulangerie « L'Union des travailleurs ». Les 9.500 frs de reliquat devaient être versés à cette société, une fois qu'elle serait définitivement constituée, et remplirait certaines conditions. Le 7 juillet 1898, le conseil municipal autorisait le maire à opérer ce versement. La Chambre syndicale des boulangers de Poitiers, menacée dans ses intérêts, s'adressa alors au préfet, mais n'obtint de lui qu'une fin de non-recevoir. Elle se pourvut donc devant le Conseil d'Etat pour obtenir l'annulation de la délibération du conseil municipal, et ce dernier lui donna raison dans l'arrêt suivant :

« Le Conseil d'Etat statuant au contentieux,

« Vu la requête présentée par le sieur Déservick, bou-
« langer à Poitiers, agissant tant en son nom per-
« sonnel que comme président de la Chambre syndi-
« cale des patrons boulangers de Poitiers.

« Vu, etc.

« En ce qui concerne la délibération du 7 juillet 1898 ;

« Considérant que si, dans des circonstances excep-
« tionnelles, l'intervention du conseil municipal peut
« être rendue nécessaire pour assurer l'alimentation
« publique, il résulte de l'instruction qu'aucune cir-
« constance de cette nature n'existait à Poitiers ;
« qu'ainsi le conseil municipal de cette ville, est sorti
« de ses attributions légales, en allouant par la délibé-
« ration précitée à la société coopérative de boulan-

« gerie, *L'Union des travailleurs*, une subvention de
« 9.500 frs ; qu'il suit de là que cette délibération
« doit être déclarée nulle de droit par application de
« l'article 62, § 1, de la loi du 5 avril 1884 ;

« Décide,

« ARTICLE 2. — La délibération du conseil muni-
« cipal de Poitiers en date du 7 juillet 1898, est dé-
« clarée nulle de droit. »

Donc, les pouvoirs des conseils municipaux en matière d'attribution de subventions, ne sont pas enfermés dans une formule rigide ; ils dépendent des circonstances, dit le Conseil d'Etat ; en somme, ici ce sont bien les intérêts collectifs du groupe qui doivent servir de critère à l'intervention économique de la commune. Dans le cas examiné, si la ville de Poitiers eût été privée de boulangerie par suite de grève ou d'autres causes spéciales, l'action du conseil municipal eût été non seulement indiquée, mais nécessaire.

En résumé, le critérium le plus sûr est de se demander, *dans chaque cas particulier*, si le service à créer répond à des besoins tels, que s'ils ne sont pas satisfaits, l'existence de la collectivité serait compromise, et que l'initiative privée ne se chargerait pas de leur procurer cette satisfaction indispensable.

Sans doute le critérium est vague ; mais il est impossible d'être plus précis. Telle entreprise peut, à cer-

taines époques et dans certains lieux, être considérée comme nécessitant l'intervention de la puissance publique, qui, à un autre moment, et dans d'autres endroits, ne revêtirait pas ce caractère (1).

De même, un conseil municipal peut ou ne peut pas organiser pour tous les habitants, même non indigents, un service médical, sous forme de subvention, suivant que des circonstances exceptionnelles « justifient ou ne justifient pas cette organisation ».

Le Conseil d'Etat refuse au conseil municipal le droit de voter un traitement à un médecin dont les services ne sont pas indispensables à la commune (2).

Voici l'espèce :

MM. Espagnol et autres, agissant en qualité de contribuables de la commune de Nailloux (Haute-Garonne), ont déféré au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir une délibération du conseil municipal de la dite commune, en date du 27 novembre 1904, qui avait alloué, pendant trois ans, une somme annuelle de

(1) Signalons en passant qu'en 1911, le ministre de l'intérieur déposa, à la deuxième séance du 21 novembre de la Chambre des députés, un projet de loi tendant à autoriser l'exploitation en régie intéressée par les communes de boulangeries, et de boucheries, afin de régulariser les cours de vente au public de la viande et du pain. Ce projet n'eut pas de suite.

(2) Conseil d'Etat, 26 juillet 1907, Espagnol et autres. *Revue générale d'administration*, 1908, t. II, page 421 ; dans le même sens, 29 mars 1901, Casanova-Sirey, 1901, 3, 73, et la note ; 9 juillet 1901, Bourreau ; D.P., 3, 66, et la note.

1.000 frs pour la rémunération d'un médecin chargé de donner des soins à tous les habitants de la commune.

Le Conseil d'Etat a rendu l'arrêt suivant :

« Considérant que la délibération attaquée n'a pas
« été prise en vue d'organiser l'assistance médicale
« gratuite des indigents, conformément à la loi du
« 15 juillet 1893, que, si les conseils municipaux peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, intervenir pour procurer des soins médicaux aux habitants qui en sont privés, il résulte de l'instruction
« qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à
« Nailloux ; qu'il suit de là, que le conseil municipal
« de la dite commune a excédé ses pouvoirs en allouant,
« par la délibération attaquée, un traitement de
« 1.000 frs à un médecin communal chargé de
« soigner gratuitement tous les habitants pauvres ou
« riches indistinctement ; qu'ainsi c'est à tort que le
« préfet de la Haute-Garonne n'a pas déclaré la nullité
« de la délibération, dont il s'agit.

« Décide,

« La délibération susvisée du conseil municipal de
« Nailloux du 27 novembre 1904, est déclarée nulle
« de droit. »

On a observé, que l'arrêt du Conseil d'Etat ne manque pas de réserver prudemment l'hypothèse de

circonstances exceptionnelles. Il ne se met donc pas en contradiction avec un autre arrêt de 1896, où il avait reconnu la légalité de subvention accordée à un médecin (1).

Donc en cette matière, on ne peut formuler un principe absolu et intangible ; la solution variera selon les espèces ; mais la règle, c'est l'impossibilité pour les communes de « municipaliser », ou de s'occuper d'entreprises ayant un caractère commercial.

Nous n'avons pu trouver jusqu'ici de raisons propres à justifier l'intervention municipale dans le commerce alimentaire ; c'est d'un autre côté qu'il nous faudra les chercher. C'est toute la conclusion, toute négative de ce premier chapitre. Les développements qui la justifient font pourtant pressentir le « joint » par où faire passer, dans l'économie du droit administratif, l'institution de la criée.

(1) Conseil d'Etat. 7 août 1896, *Recueil. Lebon*, année 1896, page 642.

CHAPITRE II

DISCUSSION ET JUSTIFICATION DE LA CRIÉE

A priori, et en supposant l'absence de tout texte législatif qui autorise la commune à installer une criée, — ce qui est le cas — la question de la légalité des criées de province peut se résoudre d'une part, à l'aide de considérations historiques ; d'autre part, au moyen de considérations économiques et juridiques, en tenant compte des conditions présentes de la vie économique, et des principes généraux de droit public que nous venons de rappeler.

A la différence du département, la commune n'est pas une création arbitraire de la loi, mais au contraire, une formation autonome d'une origine très ancienne. La cellule initiale de la commune est, dans les villages, l'association des propriétaires ; dans les villes, l'association de gens de même métier ou classe, — dans le but de la défense de leurs intérêts communs. Peu à peu, ces associations ont employé leurs fonds et leur activité à des œuvres de caractère vraiment « public » ;

elles se sont élevées du plan de la vie privée au plan de la vie publique ; elles sont devenues participantes de la mission souveraine de l'Etat, organes décentralisés de ce dernier. Leur évolution qui s'accomplit à l'aurore du Moyen âge, est, toutes différences observées, le prototype de celle où les syndicalistes modernes, d'accord avec certains publicistes, montrent aujourd'hui l'avenir de l'organisation corporative.

De nos jours, la commune, subordonnée toutefois à l'Etat, ne se limite pas à administrer des biens, elle a une mission plus haute, qui est celle de gérer les intérêts *publics* du groupe local, mission qui, dans les grandes villes, va chaque jour en s'accroissant et se compliquant.

Les intérêts *publics* du groupe local, se substituant aux intérêts collectifs, mais privés de l'ancienne communauté d'habitants, ne comprennent-ils pas une sollicitude particulière pour la classe la moins fortunée ; une sorte de surintendance du ravitaillement, telle que la masse de la population, qui vit au jour le jour de son travail, trouve dans une institution administrative le moyen de se procurer au moindre prix, et dans les meilleures conditions de salubrité, les denrées alimentaires de toutes sortes ? C'est ainsi que se pose, en période normale, le problème juridique de la criée.

En période de disette, de calamité, davantage encore qu'en temps normal, il semble donc bien qu'ayant la connaissance directe et immédiate des besoins publics, l'administration municipale doive avoir qualité pour

agir en ce sens : elle l'a d'ailleurs fait de tout temps, au moins dans un ordre d'idées analogues à celles qui nous intéresse.

Nous pourrions citer l'histoire des civilisations égyptienne, grecque et romaine, qui offre des exemples curieux de mesures prises par les autorités locales pour assurer l'organisation de greniers publics de produits alimentaires (1).

Au Moyen âge, lorsque les communes acquièrent l'intensité de vie et d'activité que l'on sait, les exemples de régie communale se multiplièrent dans un sens analogue. Avant de dégénérer en abus fiscaux entre les mains des seigneurs féodaux, les puits, les moulins banaux, et les greniers d'abondance, furent, dans leur principe, des exemples comparables, *sous le rapport de leur but*, à nos criées communales. Nous pourrions même ajouter que, de nos jours tout comme les institutions d'autrefois, les modernes criées, constituées pour le bien des habitants, ont dégénéré en abus fiscaux, abus qui ont été enrayés dans une mesure encore insuffisante, par les arrêts du Conseil d'Etat ; nous aurons d'ailleurs dans notre deuxième partie l'occasion de les étudier de plus près. L'histoire est un perpétuel recommencement.

Donc, pour qui examine de près la vitalité, la spon-

(1) A. MONTHEUIL, *Les Services industriels des Villes*, *Revue municipale*. Année 1913, page 86.

étendue, la vaste ampleur de la communauté municipale, son intervention en matière de ravitaillement est moins étonnante qu'elle n'en avait l'air à première vue.

La résistance du Conseil d'Etat aux interventions de cette nature n'a pu tenir, du moins dans toute son intransigeance, devant les formations contentieuses de la même assemblée ; il a fallu l'atténuer par des réserves nombreuses, dont nous n'avons cité qu'un exemple entre bien d'autres (1). En les analysant de près, les arguments invoqués en sa faveur sont peut-être moins décisifs qu'il ne semblerait, à lire les arrêts et avis précités.

Non seulement, dit le Conseil d'Etat, une ville n'est pas *juridiquement* capable de se livrer à des opérations d'achat et de vente, mais *techniquement*, il y a chez elle un défaut d'aptitude commerciale évident ; et il y a lieu, non seulement de prohiber ces entreprises quand elles s'exercent sous la forme de monopole, mais encore d'étendre cette défense à tous autres établissements du même genre, le privilège de la protection ou de la garantie administrative étant de nature à troubler le jeu régulier de la concurrence.

C'est surtout cette dernière considération qui va retenir notre attention ; en effet, l'inaptitude des villes à faire du commerce, dans la question qui nous

(1) Cf. Conseil d'Etat, 19 avril 1918, Commune de Firminy et sieur Chapelon. *Recueil Lebon*, 1918, page 343.

occupe, n'est pour l'instant pas discutable ; nous ignorons encore quel sera le mode de fonctionnement de la criée, et s'il encourra le reproche d'incompétence commerciale.

L'argument tiré de la violation de la liberté du commerce n'est peut-être pas péremptoire ?

S'agit-il de cette liberté abstraite, de ce laisser-faire, laisser-passer absolu, de cet optimisme dont s'inspire l'économie libérale lorsqu'elle proclame que tout ira pour le mieux dans le meilleur des mondes quand l'Etat et la commune se seront enfermés dans leur rôle de gendarme ? , c'est là une croyance qui ne se discute pas ; c'est une formule dogmatique issue de la philosophie du XVIII^e siècle et de la Révolution, qui condamne indistinctement, avec les criées municipales, cent autres entreprises administratives qu'il a bien fallu établir, parce que la nécessité pressait, et que les nécessités vitales ont toujours fait craquer les théories abstraites qui ont la prétention de les enfermer. Cette interprétation de la liberté du commerce n'est qu'une formule d'école ; elle ne tient pas devant l'expérience et la réalité (1).

Et maintenant si nous nous plaçons au point de vue

(1) C'est là un débat de philosophie juridique qu'il ne peut être question d'ouvrir à propos de la criée. On pourra lire à ce sujet une bonne critique de la philosophie juridique de Kant, d'où sont issues la liberté abstraite et toutes les illusions qu'elle a engendrées, dans Meyer, *Institutiones juris naturalis*, 2^e édition, t. I ; page 423 et suivantes.

de la liberté concrète, que constatons-nous ? Les trusts, les accaparements, les monopoles privés et d'intérêt particulier. Or, autant la première nous impressionnait peu, parce que perdue dans l'idéologie, autant la seconde, la liberté concrète, réelle, nous paraît devoir être défendue contre les abus de l'autre, par la seule puissance existant en fait, qui se présente comme capable d'équilibrer l'accaparement, savoir l'administration publique.

« La liberté du commerce et de l'industrie, écrivait
« naguère le doyen Hauriou, combinée, en effet avec
« celle des sociétés et associations, a enfanté des com-
« pagnies et des trusts qui cherchent à monopoliser
« les grandes entreprises. Ce que devient la libre con-
« currence dans cette atmosphère de monopole, ce que
« deviennent les petites affaires étouffées par les
« grosses, les nouvelles entreprises étranglées par les
« anciennes, nous le savons par le cri d'alarme jeté
« par le président Wilson dans son livre : « *La nouvelle
liberté* ». Il constate que la démocratie américaine est
« menacée d'un nouvel esclavage par l'oligarchie des
« rois du charbon, du fer, de l'acier, du blé, du pé-
« trole, de la finance et du crédit, et par la coalition
« de ces magnats avec les agents électoraux ; ils ont
« subalternisé le Congrès, lequel, à son tour, a subal-
« ternisé l'exécutif, et les voilà les maîtres ! (1) »

(1) Voir HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 10^e édition, Préface, pages 7 et suivantes.

Par la loi et la répression judiciaire, l'Etat moderne a essayé de trouver remède à cette oligarchie industrielle. Il a tenté d'enrayer dans la mesure du possible, certaines opérations certainement contraires à la loi de 1791 : les ententes entre producteurs en vue de fixer des prix.

Il existe même deux textes législatifs sur ce sujet : un texte temporaire et aujourd'hui périmé sur la spéculation illicite (Loi du 20 avril 1916, art. 10) (1) et l'article 419 du Code pénal.

Celui-ci ne punit les entreprises en vue de provoquer la hausse ou d'empêcher la baisse, qu'autant qu'elles sont caractérisées, soit par des moyens frauduleux, indépendamment de toute coalition, soit indépendamment de toute fraude, au moyen d'une coalition entre les principaux détenteurs d'une même marchandise ; il va sans dire qu'en ce dernier cas, à la sanction pénale s'ajoute la nullité de la convention intervenue. Le but est d'assurer le jeu de « la concurrence naturelle et libre » ; la fraude d'une part, l'association de l'autre sont, à la date de la rédaction du Code pénal, deux moyens également illicites de fausser la concurrence ; mais, depuis lors, l'association est devenue licite, notamment sous la forme syndicale : elle n'est que l'un

(1) Elle a été prorogée par la loi du 23 octobre 1919 jusqu'au 23 octobre 1922 ; une loi du 22 octobre 1922 a décidé qu'elle continuerait à être appliquée dans l'avenir aux infractions commises avant la date de son expiration.

des modes de la liberté du travail, du commerce, de l'industrie et de la concurrence ; opposer la libre concurrence à la libre association est devenu un nonsens ; s'il n'y a de « juste prix » que le cours établi par le jeu de l'offre et de la demande, l'entente entre principaux détenteurs peut bien le déplacer ; elle ne peut pas le fausser, au sens péjoratif du mot. De cette impasse, les adeptes de l'économie politique dite libérale ne sortiront jamais : ou l'article 419 est abrogé pour moitié, et toutes les coalitions doivent être approuvées dès l'instant qu'elles ne sont pas frauduleuses ; ou il faut admettre l'idée d'une valeur normale, d'un bénéfice normal dont la poursuite est autorisée, même par l'association, et dont le dépassement seul est prohibé, et, par conséquent, donner à l'article 419 une signification toute nouvelle, du reste parfaitement inintelligible pour le positivisme économique, celui des libéraux et celui des socialistes (1). La coalition réprimée par l'article 419, c'est donc la convention que réproouve l'honnêteté publique, parce qu'elle tend à la recherche d'un profit exorbitant ; or, il est parfois sinon impossible, du moins très difficile pour le juge de discerner où commence l'abus.

On peut donc dire que sur ce terrain les armes fournies par le législateur ont été inefficaces.

(1) Voir G. RENARD, *Le droit de la profession pharmaceutique*, pages 210 et suivantes.

La Cour de Bordeaux a jugé, par exemple, que
« le traité intervenu entre plusieurs fabricants, à
« l'effet de mettre en commun les mêmes marchandises
« pour les vendre à prix égal est licite, s'il a pour but
« de défendre ces produits contre un avilissement résultant des effets de la concurrence locale, et de les
« maintenir en harmonie avec le jeu naturel de l'offre
« et de la demande (1). »

La Cour de Paris a décidé qu'un syndicat d'éditeurs
« peut fixer un prix au dessous duquel les détaillants ne
« doivent pas vendre les livres au public, c'est-à-dire pose
« le principe d'une entente entre producteurs, portant
« formellement atteinte à la liberté du commerce (2). »

Le principe de la libre concurrence subit donc en fait, des atteintes contre lesquelles la loi et la justice se sont montrées impuissantes. L'intervention administrative, et notamment l'intervention municipale ne seraient-elles plus efficaces ? Effectivement, la vente publique aux enchères par l'autorité municipale ou sous son contrôle, est une manière de contrepoids à ces atteintes à la liberté effective du commerce.

« De même que le roi de France n'est pas venu à
« bout des barons féodaux uniquement par ses ordon-
« nances et ses justices, mais parce que lui-même était

(1) Bordeaux, 2 janvier 1900, Cie générale des Chaux de St-Astier, Sirey, 1901, 2, 225 et la note de M. Lévy-Uhlmann

(2) Paris, 14 janvier 1902, Le Goaziou contre Plihou et autres D.P., 1903, 2, 297, et la note de M. Percerou.

« le premier des barons et qu'il usait de ses droits de
« suzeraineté, de même pour venir à bout de la mo-
« derne féodalité industrielle et commerciale, il faut
« que l'Etat moderne soit lui-même un puissant baron
« administratif (1). »

Eh quoi ! une entreprise tendant à assurer le contact direct du producteur et du consommateur, à donner au jeu de l'offre et de la demande le maximum d'élasticité et de rendement, à réaliser par le procédé des enchères publiques la plus grande concurrence entre le plus grand nombre d'acheteurs et de vendeurs dans les conditions les plus favorables à la loyauté des tractations, deviendrait-elle une violation de la liberté du commerce, sous le prétexte que l'administration publique en prend l'initiative et en assure le contrôle, d'une manière entièrement, ou du moins partiellement désintéressée, et que le facteur nommé par elle, mais rémunéré par une commission, prendrait plus ou moins, en conséquence de ce mode de rémunération, l'allure d'un commerçant privilégié par rapport aux concurrents de la place ? Et les doléances que ceux-ci peuvent formuler au nom de la liberté du commerce ne seraient-elles pas inspirées beaucoup moins par un culte ombrageux du droit public et de l'orthodoxie économique, que par l'obstacle résultant, du fait de la criée, à des

(1) Voir HAURIOU, *Précis de Droit administratif*, 10^e édition, Préface, page 7 et suivantes.

bénéfices exagérés et à des spéculations inavouables ? Il y a là une question de moralité et de sincérité.

Sans doute l'institution des criées pourrait être organisée par des particuliers, en dehors de toute intervention administrative ; mais cette criée privée, ne saurait avoir la même efficacité, ni surtout offrir, pour le bien général, les mêmes garanties que la criée communale.

En effet ici le résultat n'est pas identique. Tout consistera, pour l'entreprise privée à vendre ses produits jusqu'au point maximum où elle réalisera le plus grand bénéfice ; et au bout d'un certain temps, cette entreprise, devenue maîtresse du marché, fera la loi au consommateur, et ne gardera de criée, que le nom.

La ville, au contraire, même en admettant qu'elle entende tirer profit de cet établissement, vendra sans doute moins cher ; en tout cas elle n'aura pas en vue un but spéculatif exclusif.

Toutefois, si nous sommes disposé à considérer comme légitime et bienfaisante l'action de la criée municipale, sur le coût de la vie, nous estimons qu'il serait dangereux de ne pas l'enfermer dans certaines limites.

En effet, si respectable que soit l'intérêt des consommateurs à voir baisser le coût de la vie, nous ne devons pas oublier qu'il peut servir de pavillon pour couvrir de viles préoccupations électorales. Trop souvent, les décisions des municipalités sont influencées par le désir

de plaire au plus grand nombre d'électeurs, sans égard aux légitimes intérêts du commerce. Il convient d'agir avec réserve.

En définitive, l'argument final que l'on serait tenté d'opposer à l'institution de la criée, est qu'elle constitue une menace pour le commerce de détail.

La commune, dit-on, ne supporte pas les mêmes charges qu'un particulier ; et il ne s'agit pas seulement des charges spéciales d'un commerce ou d'une profession, car ces charges là, il serait facile de les imposer à la commune, par exemple de la mettre à la patente, mais il s'agit des charges ordinaires de la vie : Le commerçant vit de sa profession ; tous les frais de sa propre subsistance et de l'entretien de sa famille pèsent sur sa profession ; les prix qu'il établit comportent un élément de bénéfice qui est pour assurer son existence. Au contraire, la vie de la commune est assurée par ailleurs, elle pourra donc établir des prix moins élevés que ceux du commerce ordinaire. Cela n'est pas « de jeu ».

C'est ici qu'apparaissent des considérations d'ordres divers ; considérations surtout économiques excessivement importantes.

Il faut pourvoir au ravitaillement, et autant que possible au ravitaillement à bon marché. Il est certain que le problème de l'approvisionnement des villes, est quelquefois d'une grande complexité ; il importe, pour une municipalité, de s'en occuper, voire même de le ré-

soudre, plutôt que de laisser jouer avec la libre initiative privée, l'accaparement qui provoquerait une cherté croissante. Nul — pour peu qu'il ait « mis la main à la pâte », ne peut contester que le ravitaillement des grands centres nécessite l'intervention de l'administration ; la meilleure preuve réside, nous l'avons vu dans l'organisation des halles de Paris, qui, de tout temps, ont été administrativement réglementées.

Pour faire affluer les denrées, pour déterminer les producteurs à les apporter, il faut leur garantir que tout ce qu'ils apportent sera vendu. D'autant plus que ces produits sont des marchandises périssables. La criée doit donc répondre à un double objectif : l'écoulement certain des denrées (voilà pour le producteur) ; l'abaissement des prix (voilà pour le consommateur). La criée doit constituer un établissement modèle ; et son exemplarité, sera non seulement dans la bonne tenue du débit, mais dans la modération des prix. Elle le sera aussi sous le rapport de l'hygiène, le contrôle sanitaire s'exerçant bien plus facilement à la criée — comme du reste dans l'ensemble des halles — que chez les petits boutiquiers.

Et c'est précisément là que la criée donne satisfaction à l'intérêt public.

Ce qu'il faut entendre par là, ce n'est pas la masse des intérêts individuels des consommateurs ; c'est l'intérêt de la collectivité comme telle : ce que le doyen Hauriou appelle l'intérêt politique (dans un sens très élevé du

mot) engagé en toute collectivité, savoir l'intérêt du but poursuivi en commun, et les intérêts des associés, non *ut singuli*, mais en tant que participants à l'œuvre commune et engagés à sa destinée (1).

Faisons application de cette distinction à la question qui nous occupe, le ravitaillement. Quels intérêts y trouvons-nous engagés ?

En premier lieu, l'intérêt de tout acheteur et de la masse des acheteurs à avoir des vivres en quantité suffisante, de bonne qualité, à des prix abordables ; et c'est là de l'intérêt individuel, *ut singuli*. Sans doute cet intérêt existe, indentique, chez tous les habitants de la ville ; c'est un intérêt collectif ; ce n'est pas un intérêt « politique » au sens précis et étymologique du mot, πολις ; il ne justifie ni la criée, ni aucune autre intervention administrative. Mais il existe un autre intérêt, celui de la ville en tant que ville et celui de chaque habitant en tant qu'il participe à l'intérêt de la ville : voilà l'intérêt « politique », celui qui appelle et légitime l'intervention de l'autorité municipale. Cet intérêt, c'est l'ordre public, la police de la cité, sus-

(1) Note d'Hauriou au Sirey, 1907, 5, 41. En toute collectivité, enseigne le doyen de Toulouse, il faut distinguer le groupe des associés et le but social ou l'idée intégrée dans leur groupement. Et à l'égard du groupement les associées ont un double titre : d'abord leur titre et leurs intérêts *ut singuli* à l'encontre du groupe ; ensuite leur titre et leurs intérêts dans le groupement, en tant que participants de celui-ci. Ainsi distinguait-on déjà en 1789 les droits de l'homme (à l'encontre de l'Etat) et les droits du citoyen (dans l'Etat).

ceptible de devenir l'intérêt de chacun en particulier, par ricochet. L'intérêt de consommateur, c'est de l'intérêt particulier ; l'intérêt d'habitant, de « citain », simple reflet de l'intérêt de la cité à l'ordre sur son territoire, c'est de l'intérêt « politique », et c'est celui-là seul qui justifie à nos yeux la criée.

CHAPITRE III

LA CRIÉE REPOSE SUR LE POUVOIR DE POLICE

La justification de la criée se trouve en effet dans la notion très souple de la police municipale. C'est l'opinion communément admise ; voici, par exemple la réponse que donne le *Répertoire du droit administratif* de Béquet. Verbo, Subsistances, N° 191. « On reconnaît
« au maire le droit de prendre toutes les mesures ayant
« pour objet le maintien de l'ordre, la fidélité du débit,
« et la salubrité des denrées : *La jurisprudence lui re-*
« *connait également, bien qu'ici la question devienne*
« *plus délicate, le droit de prendre toutes mesures ayant*
« *pour but d'assurer l'approvisionnement du marché et*
« *de protéger les petits consommateurs contre l'accapa-*
« *rement.* » (1)

Bref l'organisation de la criée repose sur le pouvoir de police attribué, non aux conseils municipaux, mais

(1) Cassation, 3 mai 1877, Sirey, 1878, 1, 136 ; 25 avril 1884 (*Bull. crim.*, 1884, n° 148) 6 août 1886 (*Bull. crim.*, 1886, n° 275) 6 mars 1903 (*Bull. crim.*, 1903, n° 97).

aux maires par l'article 97, de la loi du 5 avril 1884. Le conseil municipal n'a pas à y intervenir, si ce n'est pour donner son avis au maire dans l'hypothèse ou celui-ci jugerait bon de lui demander.

A notre avis, en prenant ce texte à la lettre, l'institution de la criée serait surtout recommandée dans les cas de calamités (disettes ou grèves). En période normale, la concurrence doit jouer librement, et le commerce local doit suffire aux besoins de la collectivité ; quant à la nécessité de veiller à la salubrité des denrées, la loi y a pourvu d'une autre manière. En somme la base *légale*, sur laquelle repose la criée, du moins à titre d'institution permanente est excessivement fragile.

Voici qui est plus convaincant : En 1877, le Conseil d'État a eu à se prononcer sur la légalité des criées, sous forme d'avis demandé par le ministre de l'agriculture. Quelle fut sa réponse ? (1).

D'une part, par une discussion serrée des textes, le Conseil montre que les lois et règlements relatifs aux commissaires priseurs et aux courtiers en marchandises, ne visent certainement pas les ventes de denrées ou comestibles, et que, par suite, les maires sont libres de ce chef, d'instituer des crieurs publics.

D'autre part, il constate qu'une enquête administrative a révélé l'existence de nombreuses criées. En

(1) *Recueil Lebon*, année 1886, page 309 et suivantes.

69 villes la vente à cri public de certaines catégories de denrées est faite par un préposé spécial ou facteur. Dans 37 villes la réglementation s'applique aux denrées alimentaires de toutes espèces ; dans 25 autres, le poisson de mer et le poisson d'eau douce y sont seuls soumis. Le fonctionnement de ce factorat, n'a généralement pas soulevé de protestations ; et le Conseil constate l'utilité de cette organisation au point de vue de la police (1). Et voici sa conclusion :

« Considérant que l'établissement de ventes à la
« criée dans les halles d'une certaine importance, a
« pour objet d'assurer, en même temps que l'abon-
« dance des approvisionnements, une diminution de
« prix sur les denrées, favorable aux consommateurs ;
« que ces ventes sont particulièrement utiles pour les
« denrées d'une détérioration facile et prompte, telles
« que le poisson et les viandes, qui, étant exposés à
« subir en quelques heures de fortes dépréciations,
« exigent un mode de vente rapide et sûr ;

« Considérant que l'article 3 du titre III de la loi
« des 16, 24 août confie à la vigilance et à l'autorité

(1) Nous pouvons signaler à ce propos : 1) que la criée est un établissement légal en certains lieux et illégal en d'autres, suivant une appréciation de fait des circonstances de temps et de lieux ; 2) que cette appréciation de fait relève du contrôle du conseil d'Etat sous le rapport du contentieux de l'excès de pouvoir, ainsi d'ailleurs que l'appréciation d'un conseil municipal, touchant l'attribution d'une subvention à un médecin, en vue d'obtenir son installation dans la commune. C. E. 29 mars 1901, Sirey, 1901, 3, 73.

« des maires, le maintien du bon ordre dans les
« endroits où il se fait de grands rassemblements
« d'hommes, tels que les foires et les marchés, ainsi
« que l'inspection sur la fidélité du débit des denrées
« qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la
« salubrité des comestibles exposés en vente publique;
« que l'institution d'un préposé ou facteur chargé,
« à l'exclusion de tous autres intermédiaires, de pro-
« céder, dans les halles, aux ventes à cri public de co-
« mestibles, sous la surveillance de l'autorité muni-
« cipale et dans les conditions qu'elle détermine,
« rentre dans les mesures de police qu'il appartient aux
« maires de prendre en vertu des dispositions précitées
« lorsqu'il en reconnaît la nécessité... »

On ne peut pas ne pas être frappé du caractère tendan-
cieux de cette argumentation. La loi du 5 avril 1884
n'y a apporté aucune donnée nouvelle (1).

En somme, l'institution de la criée municipale n'a
pas une longue histoire. En ce qui concerne la province,
elle date tout au plus d'une cinquantaine d'années.
Au contraire, il est vraisemblable qu'à Paris, elle est
aussi vieille que les halles et que l'institution des jurés
vendeurs ou facteurs. Mais nos criées parisiennes ou
provinciales semblent avoir des ancêtres dans l'anti-

(1) Qu'on ne prenne pas cette constatation pour une critique.
Nous nous féliciterons au contraire, en terminant des initiatives
prises par la doctrine et la jurisprudence vis-à-vis des textes légis-
latifs.

quité classique : c'est ainsi que Caton recommandait aux propriétaires ruraux la pratique des ventes aux enchères publiques, des « auctiones », soit pour se débarrasser de leur vieux mobilier, soit pour écouler l'huile, le vin, le blé, et tous les autres produits de leur domaine (1).

Pour l'heure présente, il est piquant de constater que le Conseil d'État, si hostile à l'action municipale dans le domaine économique, recommande les ventes à cri public, établies par les villes, pour l'écoulement des denrées alimentaires.

Quelles sont les règles qui président à l'organisation de ces institutions ? Telle est la deuxième question à débattre. Nous ne pouvons mieux faire, la loi étant muette, que de nous inspirer des principes du droit administratif français, et de déterminer à l'aide de la jurisprudence, les limites qui s'imposent à l'initiative des autorités locales.

(1) CATON *De agricultura*, pages 2, 5, 7.

DEUXIÈME PARTIE

Comment créer et organiser juridiquement une criée

CHAPITRE PREMIER

LA POLICE DU RAVITAILLEMENT EN TEMPS NORMAL

Les textes qui gouvernent la police municipale, et dont on peut prévoir l'application au ravitaillement de la population sont bien connus.

C'est d'abord l'article 97 §§ 3 et 5 de la loi du 5 avril 1884, que nous croyons bon devoir rappeler, dont il faut rapprocher les lois relatives à la répression des fraudes (1), ainsi que l'article 477 § 2 du Code pénal :

*« Le maire est chargé de l'inspection sur la fidélité
« du débit des denrées qui se vendent au poids, et à la
« mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés
« en vente. »*

(1) Lois des 4 février 1898, 16 avril 1897, 1^{er} août 1905.

En outre, le maire peut utiliser les pouvoirs qu'il tient aussi de la loi de 1791, en ce qui concerne la taxation du pain, et de la viande.

Ces textes sont bien généraux, bien vagues, comme tous ceux qui on trait à la police. D'aucuns sont portés à le regretter. Il faut pourtant bien se rendre compte que cette imprécision est à peu près inévitable, inhérente à la fonction policière. La spontanéité, la célérité qui s'imposent dans les opérations policières déconcertent toutes les prévisions. L'action de la police ne comporte point de programme strictement préétabli et rigoureusement suivi comme celui d'un service d'enseignement ou d'une entreprise de travaux publics ; son programme s'établit, et sans cesse se modifie au fur et à mesure qu'il s'exécute, comme le plan d'une expédition militaire.

Voilà donc un pouvoir bien vaste et bien redoutable dont disposent les maires ! Leur compétence s'étend à tous agissements, quels qu'ils soient, de nature à troubler l'ordre public. Ils doivent veiller à l'hygiène et à la salubrité ; c'est eux qui par voie d'arrêtés, prescrivent, défendent ou autorisent une foule de mesures susceptibles d'entraver la liberté individuelle, y compris celle du commerce et de l'industrie ; leur contrôle s'exerce particulièrement sur les ventes aux enchères publiques. Et ce qui aggrave la situation, c'est que beaucoup ignorent la limite exacte de leurs droits ; beaucoup s'imaginent qu'ils sont tout puissants dans

leur commune, à l'effet d'assurer la fidélité du débit et la salubrité des denrées ; plusieurs risquent de dépasser la limite de leur compétence, d'ailleurs variable suivant les temps et les lieux ; car il est certain que tel fait qui, dans des circonstances déterminées, justifie l'intervention municipale, ne saurait la légitimer dans des circonstances différentes. L'ordre et la bonne administration de la cité sont des matières trop complexes, pour qu'un pareil pouvoir soit cantonné au point de garantir, sans défaillance les droits individuels contre l'abus de l'ingérence municipale.

Et ce qui le rend redoutable, ce n'est pas seulement son irrémédiable indétermination ; c'est aussi son caractère essentiellement préventif. La justice répressive ne punit que le délit consommé. Le régime de police, lui, va au devant du délit ; il prescrit aux citoyens de se comporter de telle ou telle manière pour prévenir le délit, bien plus pour prévenir le désordre ; et si l'injonction de police est attentatoire à nos libertés légitimes, nous n'avons d'autre ressource que d'en poursuivre l'annulation devant le Conseil d'État ou d'exciper de sa nullité — si l'injonction présente le caractère réglementaire — devant le tribunal de simple police. (Code pénal, article 471 § 15).

De ce que nous sommes en matière policière, il résulte des conséquences nombreuses.

Et d'abord, le but à poursuivre, et à exprimer formellement en tête du règlement est exclusivement

l'intérêt d'ordre public qui autorise le maire à prendre les mesures nécessaires, pour assurer sur la place des approvisionnements suffisants pour les besoins de la population. C'est ce qu'exprime l'article 1^{er} de l'arrêté du maire de Nancy du 6 décembre 1924.

« Il est établi à la halle dite de la criée municipale, sous la surveillance d'un ou plusieurs agents désignés par le maire, un marché à la criée, et à l'amiable de gros, demi-gros et détail, destiné à assurer d'une façon permanente sur la place de Nancy, un ravitaillement suffisant pour répondre aux besoins de la population, en facilitant aux expéditeurs l'écoulement de leurs produits ».

Ajouter à ce but l'idée de derrière la tête, c'est-à-dire le fléchissement du cours des marchandises, c'est s'exposer à l'annulation pour détournement de pouvoir. A la vérité, le résultat n'en est pas moins atteint, car toute augmentation de l'offre est un facteur de baisse, comme toute augmentation de la demande est un facteur de hausse. Mais il est imprudent de le spécifier comme la fin poursuivie. Et ce n'est pas seulement la déclaration initiale qui doit être libellée avec cette circonspection ; c'est toute l'économie du règlement qui doit s'aligner à cette affirmation de principe. En cette matière la doctrine, et la jurisprudence sont constantes ; c'est ainsi que Béquet poursuit. (Verbo, Substances N^o 193) :

« Le maire ne peut, sous l'apparence de mesure de

*« police, apporter des entraves à la liberté du commerce
« et de l'industrie, ni favoriser les intérêts d'un parti-
« culier au préjudice de ses concurrents, et pas davantage
« les intérêts de la commune ».*

Plusieurs arrêtés municipaux pris en violation de ces principes ont été annulés par le Conseil d'État pour excès ou détournement de pouvoir. Ajoutons que nombre d'autres ont été, sinon annulés, du moins tenus pour inopérants par les tribunaux judiciaires, par application de l'article 471 § 15 du code pénal.

Nous croyons utile ici de signaler les principaux, et de faire une étude sommaire de cette jurisprudence. Nous classerons ces arrêtés dans l'ordre suivant :

I. ARRÊTÉS INTERDISANT LA VENTE SUR LA VOIE PUBLIQUE

Les pouvoirs du maire lui confèrent la police des voies publiques ; ce magistrat a donc le droit de porter pareille interdiction, mais sous condition de ne pas se déterminer par d'autres mobiles que le désir d'assurer la libre circulation ; en outre il va de soi que cette prohibition se saurait s'appliquer qu'à des établissements présentant quelque fixité, les seuls qui puissent être une gêne pour la circulation, et non pas aux marchands ambulants qui doivent conserver la facilité d'exercer librement un petit commerce de détail n'impliquant pas de stationnement prolongé (1).

(1) Cassation, 27 décembre 1890, Sirey, 1897, 1, 495

II. ARRÊTÉS INTERDISANT AUX MARCHANDS DE DÉTAIL
DE VENDRE SOUS LA HALLE COMMUNALE OU SUR LA
VOIE PUBLIQUE DES DENRÉES ALIMENTAIRES NON
ACHETÉES A LA CRIÉE.

L'institution de la criée tend à supprimer l'intermédiaire, et par conséquent le bénéfice du marchand en gros (et cette idée de suppression de l'intermédiaire est un nouveau rapprochement entre la criée et la coopération). En provoquant une concurrence ouverte entre producteurs et consommateurs, elle favorise l'approvisionnement aux conditions les plus avantageuses. Mais son usage doit rester facultatif, non seulement pour le public, mais pour les commerçants, y compris les bénéficiaires d'une place aux halles ; et c'est commettre un excès de pouvoir par violation du principe de la liberté du commerce, que de vouloir en imposer l'usage. Les municipalités n'agissent pratiquement de la sorte, qu'avec une préoccupation fiscale, au mépris de la loi de leur propre compétence ; leurs arrêtés sont d'une incontestable illégalité ; leur nullité est déclarée par la Cour suprême, pour ces deux motifs que, n'ayant nullement pour but d'assurer la fidélité du débit et la salubrité des denrées mises en vente, ils ne sont pas de ceux qu'autorise la loi du 5 avril 1884, et que d'autre part, ils tendent à créer un privilège au profit du concessionnaire de la criée, qui perçoit une taxe sur les ventes. Le droit pour les mar-

chands de s'approvisionner où bon leur semble est absolu. (1).

III. ARRÊTÉS INTERDISANT TOUTE VENTE AILLEURS QU'AU MARCHÉ MUNICIPAL

La solution est à *fortiori* la même que dans le cas précédent, et pour les mêmes motifs. S'il est illégal d'interdire à des marchands en boutique de s'approvisionner à leur gré, combien plus encore ne le serait-il pas d'empêcher un commerçant d'ouvrir un magasin de vente où cela lui convient ! Il n'appartient pas à l'autorité municipale de faire obstacle à ce qu'un marchand établi dans la commune fasse chez lui ou dans ses magasins, toutes les ventes que son commerce comporte.

Au point de vue des pouvoirs de police du maire à l'endroit des débitants de denrées alimentaires, la situation est donc toute différente, suivant qu'il s'agit d'un marchand forain ou d'un marchand établi à demeure. Pour celui-là, des précautions spéciales se justifient à raison de la facilité avec laquelle il peut se soustraire au contrôle de l'autorité locale. Pour celui-ci, la connaissance exacte de son domicile et du lieu

1) Cassation 14 novembre 1896. Sirey, 1897, 1, 477.

Cet arrêt concerne un arrêté illégal du maire de Lorient, interdisant aux pêcheurs de vendre du poisson sur la voie publique, alors qu'il n'a pas été examiné sous le rapport de la salubrité, ni acheté à la halle à la criée.

de son comptoir suffit pleinement, pour que le maire puisse exercer efficacement l'inspection et la surveillance dont il est chargé. C'est donc illégalement qu'on voudrait le contraindre à ne vendre que sur le marché public.

Dans une station de pêche, par exemple, l'autorité locale peut prescrire l'apport préalable sur le marché public du poisson débarqué et destiné à être livré à la consommation dans la circonscription communale, pour y subir une inspection sanitaire, mais là s'arrête son pouvoir, et cette inspection subie, la marchandise peut être livrée dans tout magasin de la ville ; le Conseil d'État et la Cour de Cassation se sont constamment prononcés dans ce sens (1). La pensée des arrêtés qui ont été annulés ou tenus pour irréguliers était trop manifeste : augmenter le rendement de la criée pour la caisse municipale ; les criées ne sont pas faites pour cela !

Serait-il plus légitime d'user de la criée pour favoriser le commerce de sa commune aux dépens de celui des autres communes ? Pas davantage ! car il ne rentre en aucune façon dans les attributions juridiques de l'autorité municipale, et spécialement dans le pouvoir de police du maire, de veiller aux affaires particulières

(1) Conseil d'Etat, 9 avril 1886, Sirey, 1888, 3, 5 ; 18 mars 1889, Sirey, 1889, 3, 5 ; Cassation, 13 juin 1885, Sirey, 1886, 1, 236 ; 6 mars 1887, Sirey, 1887, 1, 192.

de ses concitoyens. Le pouvoir de police a pour but l'intérêt public de la commune et l'intérêt de ses habitants, en tant qu'il fait corps avec cet intérêt public : nous avons assez insisté sur ce point dans la première partie. Le pouvoir de police a trait à l'ordre, à la tranquillité, à la salubrité ; toutes matières qui n'ont rien à voir avec la prospérité respective des affaires des commerçants de la ville et des affaires des commerçants de la ville voisine. Le Conseil d'État a décidé, en ces circonstances, que s'il appartenait au maire de prescrire les mesures nécessaires pour assurer la fidélité du débit et la salubrité des denrées, il ne pouvait, sans excéder ses pouvoirs et sans violer la liberté du commerce, interdire par exemple l'introduction, et la vente de viandes provenant d'animaux tués en dehors de la commune (1). La Cour de Cassation, en

(1) Par arrêté du 19 juin 1896, le maire de St-Cloud, (département d'Oran) a prohibé l'introduction dans cette commune pendant l'été, du 21 juin 1896, au 31 octobre des viandes d'animaux abattus dans les communes voisines. M. Hennequin a déféré cet arrêté au conseil d'Etat pour excès de pouvoir, en exposant qu'il était contraire au principe de la liberté du commerce et à l'arrêté du gouverneur général de l'Algérie du 14 juillet 1863, qui porte que le commerce de la boucherie est libre en Algérie. Il a ajouté que le motif de salubrité ne pouvait être invoqué ; en effet, d'après le règlement de l'abattoir de St-Cloud, les viandes d'animaux abattus en dehors de la commune doivent être présentées à l'abattoir, et ne peuvent être vendues qu'après avoir été examinées et estampillées par les agents du service vétérinaire. Conseil d'Etat, 8 février 1901, Sirey, 1903, 3, 94 ; dans le même sens, 22 mai 1896, Sirey, 1897, 3, 121.

des espèces semblables, a été moins libérale pour les bouchers : elle a admis, en effet, que les maires peuvent interdire l'introduction d'animaux tués en dehors de la commune. (1) Nous ne sommes pas surpris de cette divergence des deux jurisprudences. La notion du détournement de pouvoir est loin d'avoir acquis droit de cité à la Cour de Cassation ; et il est douteux qu'elle s'y développe jamais aussi librement qu'au Conseil d'État. Autant le juge administratif, membre de l'administration, est qualifié pour apprécier le détournement de pouvoir, c'est-à-dire, en somme, une immoralité administrative, une faute de l'administration

(1) Cassation, 12 novembre 1864, Sirey, 1866, 1, 271 ; cf 30 janvier 1890, Sirey 1892, 1, 283. Dans ces affaires, ce n'est pas une criée qui était détournée de sa destination au profit du commerce local ; mais c'est toujours le pouvoir de police du maire en matière de ravitaillement, qui était l'objet de ce détournement.

Il ne faut pourtant pas croire que la juridiction judiciaire soit absolument insensible au détournement de pouvoir. Voir non seulement la jurisprudence en matière de retrait de permission de voirie Cassation 27 juillet 1893, D.P. 1894, 1, 197, mais sa jurisprudence en matière d'arrêtés « mixtes » c'est-à-dire pris, moins pour la police proprement dite que pour la sauvegarde des intérêts matériels de la commune (DUPONT, *Des conditions de l'exécution forcée par la voie administrative. Revue de droit public*, 1925, page 385).

Mais, la différence entre la position de la justice administrative, et de la justice judiciaire à l'endroit des décisions de l'administration active a été nettement et maintes fois affirmées par les commissaires du gouvernement auprès du Conseil d'Etat : M. Teissier à propos du Conseil d'Etat 5 avril 1908, Sirey, 1909, 3, 120, ; M. Char-denet à propos du Conseil d'Etat 15 février 1909 (*Recueil Lebon*, page 183 ; M. Corneille à propos du Conseil d'Etat 10 avril 1917 (*Recueil Lebon*, page 640).

contre sa propre loi intérieure, autant ce contrôle est difficile à admettre de la part du juge judiciaire, qui, lui, étranger à l'administration, ne peut se placer qu'au point de vue purement formel de la stricte légalité, et doit tenir un acte administratif pour valable dès lors que, sans pénétrer dans les pensées secrètes de son auteur, il se présente revêtu des caractères extérieurs de la correction juridique. Cette différence de jurisprudence tient à ce que la justice administrative est au fond une justice disciplinaire quoique contentieuse, tandis que la justice judiciaire est exclusivement une justice publique.

IV. ARRÊTÉS IMPOSANT LA PRÉSENTATION AU MARCHÉ POUR VISITE SANITAIRE.

C'est encore le commerce du poisson qui alimentera cette rubrique ; il n'en est aucun qui fournisse une contribution plus importante à la jurisprudence touchant le pouvoir des maires en matière de ravitaillement.

Il y a lieu de faire ici une distinction entre le poisson qui doit être offert à la consommation locale et celui qui est destiné à l'exportation. Dans la première hypothèse, en prescrivant une visite sanitaire avant toute mise en vente, le maire agit dans la plénitude de son pouvoir. Un de ses premiers devoirs, en effet, est de veiller à la santé publique, et, par conséquent, d'exercer un contrôle au moyen de l'inspection des produits

livrés à la consommation. Dans la première hypothèse, au contraire, il est sans autorité ; son mandat ne s'étend pas au delà des limites de sa commune ; l'état sanitaire de la commune n'est pas intéressé à la qualité d'une marchandise qui n'y sera pas consommée ; c'est donc à tort qu'il exercerait sa surveillance sur ces denrées. Les marchandises qui traversent seulement la commune pour être exportées ne relèvent, quant à leur vente, que des lois générales, et notamment de la loi du 1^{er} août 1905. Il est manifeste, au surplus, qu'à ce moment la visite sanitaire serait dépourvue d'utilité, la marchandise devant être vendue au loin, souvent après un ou deux jours de voyage ; si le poisson n'était pas sain à son débarquement sur les quais du port de pêche, le négociant se gardera bien de l'exposer à l'avarie supplémentaire qu'entraînerait son expédition plus ou moins lointaine ; il cherchera, au contraire à vendre au plus tôt et au plus vite, dans la localité même ; et s'il est sain au lieu de débarquement, rien ne prouve qu'il le sera encore au lieu d'expédition ; ainsi ce n'est pas au départ, mais au terme du voyage que l'inspection peut être efficace (1).

(1) Cassation 6 juin 1872 Sirey, 1872, 1, 144 ; 6 juin 1889, Sirey, 1890, 1, 307. — Comp. ci-dessous, p. 61 n.1 l'arrêt du Conseil d'Etat dans l'affaire du marché de Cancale.

V. — ARRÊTÉS IMPOSANT LE PASSAGE AU MARCHÉ
MUNICIPAL DE TOUT LE POISSON DÉBARQUÉ SANS
VISER LA VISITE SANITAIRE

Cette formule est encore plus illégale que la précédente ; le prétexte de la salubrité n'est même pas mis en avant pour tenter de justifier l'exigence de la présentation au marché. D'autre part, elle se rapproche de celle que nous avons discutée sous le n° III ci-dessus, mais, par contre, elle est moins incorrecte. Sans doute le but poursuivi est le même, c'est le passage au marché à péage. Mais dans le premier cas, la prohibition est plus rigoureuse, puisqu'elle fait obstacle à tout commerce analogue en dehors de ce marché. Ici on impose seulement la traversée de l'édifice communal ; après quoi le commerce s'exercera librement. Mais c'est toujours l'intérêt financier qui est visé sous le pavillon de l'intérêt policier. Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont censuré (1).

(1) Conseil d'Etat, 5 février 1892, Sirey, 1893, 3, 157 ; 9 février 1895, Sirey, 1897, 3, 89 ; 22 mai 1896 Sirey, 1897, 3, 131 ; 14 mai 1900, Sirey 1902, 3, 84 ; Cassation, 5 mars 1887, Sirey, 1887, 1, 192 ; 14 novembre 1896, Sirey 1897, 1, 477 ; 9 mars 1890, Sirey, 1890, 1, 180.

Nous citerons aussi comme exemple trois arrêtés du maire de Cancale ; et nous insisterons un peu longuement sur ceux-ci, qui nous semblent présenter un intérêt particulier, en raison de l'intervention du maire dans un but financier flagrant. Nous touchons en même temps ici au mécanisme même de la criée, et il ne nous paraît pas superflu d'attirer l'attention sur ce point.

Le maire de Cancale a donc pris trois arrêtés successifs, dispo-

« Les villes qui construisent des halles ou marchés
« couverts, ou des abattoirs publics, fait judicieuse-
« ment remarquer à ce propos le professeur Hau-

sant que tout le poisson apporté à Cancale devrait être transporté à la halle avant d'être livré à l'expédition ou à la consommation, et qu'il serait perçu au profit du facteur de la halle un droit de 3 %, sur toutes les ventes mêmes aimables, à charge pour lui de verser une partie de ces droits dans la caisse municipale.

MM. Trottin et autres ont formé un recours pour excès de pouvoir contre ces trois arrêtés, en alléguant que la création de la halle avait été décidée par le conseil municipal, aux termes mêmes de la délibération, pour augmenter les ressources communales, qu'ainsi le maire en prenant les arrêtés déferés au Conseil d'Etat n'avait agi que dans l'intérêt financier de la commune, c'est-à-dire dans un autre but que celui autorisé par la loi.

Dans la décision du Conseil d'Etat qui a annulé les arrêtés, on trouve une distinction sur laquelle il y a lieu de retenir l'attention. « Considérant, dit l'arrêt, que le maire de Cancale a réglementé la « vente du poisson, de façon à obliger tous les pêcheurs à se servir « de l'intermédiaire du facteur de la halle, sans distinction entre le « poisson consommé sur place, et celui destiné à l'exportation ». C'est bien là la distinction que nous faisons nous-mêmes tout à l'heure entre le poisson destiné à l'exportation et celui destiné à la consommation locale ; c'est pour ce dernier seulement que le maire peut imposer l'obligation de passer par la criée ; cette obligation se justifie par la mission impartie au maire par l'article 97 § 5 de la loi de 1884, indépendamment de toute préoccupation fiscale.

Ici, l'arrêté du maire ne s'appuyait même pas, sur le prétexte de l'inspection, de la salubrité ; en ce qui concerne le poisson destiné à l'expédition, le détournement de pouvoir était transparent. Il résultait d'ailleurs de la combinaison des arrêtés du maire avec une délibération du conseil municipal de Cancale du 17 mai 1890, que toute cette réglementation de la vente du poisson était destinée à accroître les ressources communales. En même temps qu'un détournement de pouvoir, il y avait violation de la loi et des droits

« riau (1), font souvent un très faux calcul. Elles
« s'imaginent que tous les marchands de denrées
« auront l'ambition de se placer sous la halle et paie-
« ront des gros droits de plaçage ou supporteront
« bénévolement les droits de criée ; que tous les bou-

acquis, (violation de la liberté du commerce, et de l'industrie) : deux causes de nullité au lieu d'une.

Voir Conseil d'Etat 21 décembre 1900, Sirey, 1903, 3, 57.

A titre d'analogie — car ici il n'est plus question de criée — signalons un détournement de pouvoir encore plus flagrant à Nancy. La ville perçoit une redevance à l'entrée de la ville sur les viandes entrantes qui ont été abattues dans la banlieue. Cette redevance est ainsi libellée au budget (*art 139 et 376 du budget de 1925*) : « Droits de visite des viandes abattues dans les tueries de la banlieue ». Qu'est-ce à dire ? Les viandes abattues dans la banlieue échappent à la taxe d'abatage qui forme l'une des ressources du budget municipal. Elles sont censées passer à l'abattoir pour subir la visite sanitaire. En fait elles n'y passent pas ; par une fiction administrative, elles sont réputées passer la visite en franchissant la limite de l'octroi, et les bouchers remboursent à la ville, les frais du déplacement supposé de l'agent du service municipal d'hygiène. La perception est portée au budget des recettes sous le n° 139 aux « *recettes d'ordre* » ; au budget des dépenses elle figure sous le n° 376 ; et, sous la rubrique « *dépenses d'ordre* », revient l'inscription de la même somme « *frais de visite des viandes abattues dans la banlieue de Nancy* ». On chercherait en vain la base juridique de cette imposition, dont le but évident est de protéger le commerce local contre la concurrence de la banlieue, en imposant aux marchandises provenant de celle-ci un droit compensateur, plus encore que de subvenir aux besoins d'un budget communal. Quoiqu'il en soit, cette illégalité patente n'a jamais soulevé aucune objection. Il faut dire que la prévision est de 4 000 frs : les bouchers de la banlieue, s'ils savent leur droit administratif, ne feront sans doute pas, de longtemps, un pourvoi pour pareille bagatelle.

(1) Note d'Hauriou au Sirey, 1903, 3, 57.

« chers s'empresseront de faire tuer à l'abattoir muni-
« cipal et de payer sur toutes leurs viandes, la taxe
« d'abatage. Elles ont le sentiment d'un service rendu,
« de l'amélioration des conditions du marché ou des
« conditions sanitaires de l'alimentation ; elles ca-
« ressent la perspective de grosses recettes qui tombe-
« ront directement dans la caisse municipale. Or, il
« arrive que ces entreprises se heurtent à toutes les
« contradictions de la liberté humaine, et que les mar-
« chands et les acheteurs, voyant surtout dans le ser-
« vice rendu l'occasion d'un nouvel impôt s'ingénient
« à le fuir et à l'éluder.

« Contre le commerce des marchands établis sous la
« halle ou le marché couvert, se dresse la concurrence
« des marchands ambulants qui circulent dans les
« rues avec de petites charrettes ; contre le commerce
« des bouchers établis dans la ville, et qui font tuer à
« l'abattoir, se dresse la concurrence des bouchers
« forains qui apportent des viandes tuées hors de la
« ville, ou bien les bouchers de la ville eux-mêmes
« prennent le parti d'abattre dans ces tueries particu-
« lières, hors du territoire de la commune, et intro-
« duisent les viandes toutes tuées. On avait construit
« une halle au poisson dans un port de mer, et l'on
« comptait qu'elle servirait non seulement à la vente
« locale, mais encore à la manutention de tout le
« poisson destiné à l'expédition ; on s'aperçoit que
« cette manutention continue à se faire au dehors.

« Il s'établit ainsi une limite pratique de la clientèle et des recettes du bâtiment municipal, qui n'est pas du tout déterminée, comme il fallait s'y attendre, par les précisions optimistes du conseil municipal plus ou moins fondées sur l'intérêt général, sur la commodité des transactions, sur le développement du commerce de la localité, mais par le calcul très serré et très exact de l'intérêt pécuniaire de chacun. C'est l'une des déceptions : les recettes restent basses ; non seulement elles n'apportent pas à la caisse municipale les plus values que l'on escompte, mais elles ne permettent même pas d'amortir la dépense de construction du bâtiment. Sans doute, les municipalités victimes de ces mésaventures, devraient en accepter de bonne grâce les conséquences ; elles devraient se borner à méditer sur leur propre imprévoyance ; mais cette philosophie pratique n'est pas à l'usage de toutes les municipalités ; il en est qui, ne voulant pas rester sous le coup d'un échec, se laissent aller à des abus de pouvoir. La clientèle que la liberté du commerce et le libre jeu des intérêts n'ont pas donnée à leur bâtiment municipal, elles veulent la demander à la contrainte.

« En toute cette matière, ce n'est pas le plus ordinairement, il faut le reconnaître, à des préoccupations de salubrité, mais à des calculs fiscaux qu'obéissent les municipalités lorsqu'elles édictent des prescriptions de la nature de celles-ci ; on a surtout en

« vue d'accroître des perceptions qui, par l'intermédiaire du fermier du marché public, du facteur à la criée, s'en vont toujours en définitive dans la caisse communale. »

La jurisprudence, et les explications doctrinales qui viennent d'être présentées n'ont pas souvent trait, nous en convenons, à l'institution même de la criée municipale. Mais il s'en dégage des principes concernant la limite des pouvoirs d'intervention du maire, en matière de ravitaillement, sur le fondement juridique du pouvoir de police. De ces exemples, et des directives qui s'en dégagent il est possible, par voie d'analogie et à défaut d'une jurisprudence et d'une doctrine qui s'y rapportent directement, de fixer les règles qui gouvernent l'organisation d'une criée municipale en province.

Si le pouvoir de police, base unique de pareille initiative, est borné dans son extension par la triple fin que lui assigne l'article 97 de la loi municipale — bon ordre, sûreté. salubrité — ; si la criée est un établissement policier et le facteur de la criée une manière d'officier de police, il s'en suit qu'il faut condamner tout mode de gestion incompatible avec ce caractère.

Nous voulons parler de la concession. Ce mode de gestion n'est plus aujourd'hui employé et, à raison de son caractère particulier, il semble bien qu'il ne puisse être utilement employé pour les services obliga-

toires des communes — sauf autorisation législative, bien entendu — et que, par ailleurs, son économie ne s'adapte normalement qu'aux services publics industriels des administrations publiques, tout au plus à ceux qui sont de l'ordre de la « gestion », nullement à ceux qui sont de l'ordre de l'« autorité », pour reprendre la terminologie un peu désuète de Laferrière.

Contrairement en effet à ce qui se passait autrefois, et, par exemple sous la période féodale où des droits de justice étaient concédés, et même, sans remonter si loin, lorsque des grandes compagnies de colonisation possédaient sur un territoire déterminé tous les attributs de la puissance publique, et quoi qu'on puisse aujourd'hui encore penser du système de la concession de la souveraineté en droit international, ce n'est ni si loin dans le passé ni si haut dans le présent que les maires et les conseils municipaux peuvent utilement chercher des suggestions ; leur activité se meut sur l'humble terrain du droit administratif ; or, il serait contraire à l'esprit de la loi du 5 avril 1884 de concéder un service qui rentre dans la catégorie de la police municipale. Conçoit-on une ville mettant en adjudication les services de la police ou en faisant la matière d'un traité de gré à gré ? (1)

(1) On pourrait tenter utilement un rapprochement, entre l'entreprise de la criée qui ne peut être concédée, et le service d'hygiène imposé aux villes par la loi du 15 février 1902 qui, lui aussi, rentre dans la catégorie des services de la police, et ne peut

La concession étant exclue, reste la régie ; mais un autre principe domine cette matière, à savoir qu'en France la police est gratuite. Et ce principe est fort embarrassant pour les municipalités qui fondent sur la criée les espoirs financiers dont M. le doyen Hauriou dénonce le caractère illusoire : doublement illusoire, puisqu'avant même la résistance des producteurs et des commerçants, ils se heurtent à la résistance de la loi.

Donc, même par le mode de la régie, l'organisation d'une criée est une entreprise difficile à réaliser ; impossible même si la ville songe à tirer un profit financier quelconque.

Le *but* de la criée ne peut être que d'*assurer l'ordre* que pour la régularisation des arrivages et le nivellement des cours.

Le *résultat* de la criée peut et doit être normalement de *faire fléchir les cours* au détriment, non des producteurs, mais des intermédiaires ; c'est par là qu'elle peut sembler en contradiction avec la liberté du commerce ; mais nous avons réfuté l'objection.

En tout cas, ni le *but* ni le *résultat* ne peuvent être,

être concédé, la loi n'ayant pas autorisé ce mode d'exploitation.

La ville de Nancy avait reçu le 8 juin 1923, une offre assez avantageuse en vue de ce mode d'exploitation. Après étude, elle a dû décliner la proposition et continuer la régie (Archives de la ville).

« La compétence de police, écrit M. Jèze, d'ailleurs à propos d'une question bien différente de la criée, ne peut pas être liée par un contrat ». *Revue de droit public* 1925, page 485.

soit le *profit des finances municipales*, soit la *protection du commerce local*. Ces deux fins ne peuvent être obtenues, même indirectement, parce qu'elles vont droit contre la raison de pure police qui seule peut étayer juridiquement l'établissement d'une criée, tout cela sous réserve de ce qui sera expliqué sous le chapitre III au sujet des *droits de place*.

En s'écartant de ces directives, l'arrêté qui organise la criée s'exposerait au recours pour excès de pouvoir, du chef de détournement de pouvoir. En outre, les taxes perçues pourraient être répétées, leur perception constituant pour la commune, comme nous l'avons vu, une source de recettes non autorisées par la loi (1).

Pour poursuivre leurs projets en s'appuyant sur le pouvoir de police, les villes devront nécessairement sacrifier tout espoir financier.

(1) Sauf la prescription de six mois établie par la loi du 28 avril 1816, Art. 247. V. à ce sujet les explications données ci-dessous à propos de l'affaire de la criée de Lorient.

CHAPITRE II

LA POLICE DU RAVITAILLEMENT EN TEMPS DE GUERRE (1)

Si l'intervention des pouvoirs publics en des questions d'ordre économique se fait sentir d'une façon intense en temps de paix, nous pouvons deviner que leur champ d'activité en temps de guerre est encore plus considérable, et que le pouvoir de l'administration locale, en ce qui concerne le ravitaillement, dépasse la mesure du temps normal.

C'est ici que le problème se pose dans toute son ampleur et avec le plus de gravité. « Il faut assurer la vie de la population civile. » En temps de paix, la tâche est relativement légère ; elle se résume surtout en une certaine surveillance : « Veiller à la salubrité, empêcher les accaparements ». Ici la mission qui

(1) Nous empruntons les éléments de cette étude aux articles de M. ROLLAND. *L'administration locale et la guerre*, *Revue de droit public*, année 1916, pages 247 et suivantes, 1917, pages 348 et suivantes.

échoit aux autorités locales est d'un ordre plus positif ; il s'agit de pourvoir à la satisfaction des besoins collectifs laissés en souffrance par l'initiative privée, de créer les services publics nécessaires pour y arriver.

D'abord pendant la mobilisation, il est évident que la situation est parfois d'une complexité extrême, du fait de la réquisition de tous les moyens de transport ; les villes risquent de manquer de denrées alimentaires d'un besoin immédiat. Et, cette étape franchie, lorsqu'il aura été paré au plus pressé, la situation générale n'en sera pas moins sérieuse.

La raréfaction des moyens de communication, celle non moins évidente de la main-d'œuvre, la suppression des arrivages de produits ennemis, et quelquefois amis, les réquisitions et les achats de l'autorité militaire, raréfiant les denrées d'une région déterminée, contribueront à rendre l'intervention des autorités locales utile et nécessaire.

« En fait, celles-ci seront prises entre les récriminations des défenseurs de la liberté du commerce, en tout premier lieu des commerçants locaux, et le désir des consommateurs d'avoir la vie à bon marché ; de là des hésitations, des flottements, souvent des abstentions malencontreuses ou des attitudes excessives (1). »

(1) Voir M. ROLLAND, *L'administration locale et la Guerre*, *Revue de droit public*, année 1916, page 254.

Nous aurons en vue, dans la suite de ce chapitre, l'étude des pouvoirs de police des maires en temps de guerre, pouvoirs qui leur permettent d'intervenir en des questions d'ordre économique touchant le ravitaillement de la population.

Les textes généraux que nous rappelions au début du chapitre précédent se sont montrés insuffisants pour parer aux exigences de la situation créée par la dernière guerre, et les autorités locales ne se sont d'ailleurs point contentées des mesures que ces textes pouvaient autoriser ; elles ont cru devoir aller plus loin, se mêler d'acheter elles-mêmes aux producteurs, et parfois aux commerçants locaux. Si nous adaptons aux circonstances, les règles tirées de la jurisprudence du Conseil d'Etat en cette matière, nous ne serons pas surpris de voir les municipalités se livrer à des opérations semblables à celles des commerçants et des industriels.

Nous savons, en effet, que les entreprises communales de caractère commercial sont susceptibles d'être légitimées : 1^o quand aucune initiative privée ne se présente pour donner satisfaction à un besoin collectif ; 2^o quand l'intervention de l'initiative privée est insuffisante en égard aux nécessités de l'heure : tel est bien le cas. En temps de guerre, l'intervention administrative répond bien à un besoin collectif auquel l'initiative privée est impuissante à satisfaire. La règle de droit qui joue en temps de guerre est la même

qu'en temps de paix, sauf à prendre une portée d'application infiniment plus étendue à raison des circonstances :

Nous allons jeter un coup d'œil sur les interventions municipales en matière de ravitaillement pendant la dernière guerre.

I. — En premier lieu, nous signalerons le rôle particulier qu'ont eu à jouer les autorités locales dans les *places de guerre* où doivent être constitués des approvisionnements pour la population civile.

« Si les ressources locales s'épuisent, le gouverneur
« cède à l'autorité municipale une partie des appro-
« visionnements de réserve destinée à être rétrocédée
« aux consommateurs. »

Le prix de livraison à la municipalité est alors fixé par le dernier tarif publié par le service des subsistances militaires. La municipalité est libre de revendre aux consommateurs à un prix plus bas, mais non à un chiffre plus élevé (1).

Cette opération qui est prévue par les décrets du 12 mars 1880, et du 8 octobre 1909, est d'ailleurs en parfaite harmonie avec les règles générales que nous avons rappelées tout à l'heure.

Cette défection de l'initiative privée peut aussi sur-

(1) Voir BÉQUET, *Répertoire de droit administratif*, V^o *Etat de guerre*, n^o 53.

venir dans des villes autres que les places fortes, et l'action municipale trouve sa légitimation, non seulement dans la nécessité de subvenir à un besoin collectif d'ordre public, mais aussi dans la loi de 1884 et du 21 juin 1898. L'article 97 § 6 de la première, et l'article 2 de la loi de 1898 édictent en effet des dispositions fort importantes qui *appellent le maire à prévenir, par des précautions convenables, et à faire cesser par la distribution de secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux*. Comme l'a très bien indiqué M. Romieu, il en résulte que, dans l'hypothèse de disette ou de besoins urgents des consommateurs, le conseil municipal peut organiser un service public, pour assurer la subsistance de la commune. Saisi de la question le Conseil d'Etat se prononcerait sans doute dans le même sens que l'éminent magistrat, en rejetant le pourvoi formé contre une délibération prise en ce sens (1). Voici les principaux modes qui ont été expérimentés.

II. — ACHATS DIRECTS PAR LES MUNICIPALITÉS POUR LA REVENTE AUX HABITANTS

L'achat des denrées par les municipalités a été fait en vue de la revente au prix coûtant, augmenté d'une

(1) C-F. les conclusions de M. Romieu sous les arrêts du Conseil d'Etat des 31 juillet 1903 et 1^{er} février 1901, Sirey, 1901, 3, 41 et Sirey, 1906, 3, 13. Voir de même les conclusions de M. Tessier sous Conseil d'Etat 2 février 1906, Sirey 1907, 3, 1

certaine majoration pour couvrir les frais ; ainsi en a-t-il été à Pont-à-Mousson (Meurthe-et-Moselle) : Plusieurs notables, agissant pour le compte de la commune, ont procédé à l'achat, au transport et à la vente des denrées de première nécessité (farine, lard, sucre). Les achats se sont montés à 440.000 frs du mois d'août au 31 décembre 1914. Il semble que cette mesure ait contribué à maintenir les prix d'alimentation à des chiffres raisonnables, et empêché les abus de se produire (*Maire, Pont-à-Mousson pendant l'invasion*).

A Paris, et dans les communes de banlieue, les conseils municipaux ont agi dans le même sens pour le charbon (1).

Ces municipalités ont voté la constitution d'un stock destiné d'abord à être vendu à la population au prix de revient, mais, en outre, cette intervention paraît également avoir eu pour but de contribuer à la régularisation des cours et au soulagement des infortunes.

Parfois les maires ne se sont pas contentés de l'achat pour la revente ; ils ont fait ouvrir dans des quartiers ouvriers des cuisines municipales où l'on pouvait venir acheter des portions chaudes et froides (tel a été le cas à Lyon) (2).

(1) Le journal *Le Temps* des 24 et 29 juillet 1915.

(2) Le journal *Le Temps* du 2 mai 1916, et le discours de M. Herriot à la séance du Sénat du 7 avril 1916.

III. — LES MUNICIPALITÉS JOUENT LE RÔLE D'INTERMÉDIAIRE ENTRE LES PRODUCTEURS ET LES COMMERÇANTS OU SUBVENTIONNENT LES ORGANISMES PUBLICS OU PRIVÉS

Ici les villes constituent des stocks et les revendent aux commerçants de l'endroit, en se contentant de fixer des prix maxima pour le débit dans le public. Quelquefois même l'attitude des autorités locales a été plus complexe ; des avances et des subventions ont été consenties à des chambres de commerce ou à des sociétés coopératives de consommation pour favoriser la vente de la viande congelée. Les établissements publics et privés finalement subventionnés par l'Etat ou la commune ont acheté eux-mêmes des quantités de denrées de première nécessité, pour en faire, par voie de vente, une équitable répartition.

IV. — INTERVENTION DES MUNICIPALITÉS COMBINÉE AVEC L'ACTION DU POUVOIR CENTRAL

Cette nouvelle forme d'activité s'est manifestée à la suite du vote de la loi du 16 octobre 1915 relative à l'approvisionnement en blé, pour remédier à la hausse persistante et entraver les manœuvres de spéculation sur cette denrée. Les préfets pouvaient aux termes de cette loi, pendant la durée de la guerre, pourvoir, par voie de réquisition, à l'approvisionnement de la population civile. Les stocks constitués, étaient répartis

par voie de cession aux départements, aux communes, et aux chambres de commerce, qui s'engageaient à les revendre pour satisfaire aux besoins de la consommation locale.

Il convient de rapprocher de cette loi de 1915, un projet de loi de la même année au sujet de la viande frigorifiée ; il fut voté par la Chambre, très remanié par le Sénat, et finalement abandonné par la commission de la Chambre des députés chargée de son examen. Dans le but de faciliter la reconstitution du troupeau national, le ministre de la Guerre était autorisé à passer des marchés destinés à fournir à l'armée une quantité annuelle de 120.000 tonnes de viande frigorifiée pendant cinq ans. Aux termes de l'article 3, le ministre de la Guerre pouvait laisser rétrocéder pour l'alimentation civile, la quantité non employée à la nourriture des troupes.

Le législateur ne s'est pas arrêté à cette dernière suggestion ; mais par la loi du 16 octobre 1915 il a cru bon de sanctionner l'intervention des autorités locales sous le mode d'accords avec l'Etat et les Chambres de commerce. « Ainsi se marque la tendance « à permettre aux autorités locales d'acheter pour les « revendre, les denrées de première nécessité, en vue « d'assurer le ravitaillement de la population civile (1). »

(1) Voir M. ROLLAND, *L'administration locale et la guerre*, *Revue de droit public*, année 1916, page 269.

En cela, ici, le Parlement n'a fait qu'une saine adaptation des principes. Tout ce qui touche au bon ordre, à l'hygiène, et à la salubrité ne rentre-t-il pas dans la police, et ces moyens ne se justifiaient-ils pas d'eux-mêmes en présence d'une guerre telle que celle de 1914-18 ?

Non pas que nous ayons l'intention d'affirmer que, par là, toutes ces mesures ont été efficaces ! En de tels moments, il est souvent bien difficile de faire une démarcation entre ce qui nécessite l'intervention des pouvoirs publics ou ne le nécessite pas ; mais il est bon de relever cette faculté d'action des autorités locales en temps de guerre, laquelle peut empiéter, si nécessité est, sur les libertés qui jouent en temps de paix.

V. — Outre cette intervention des maires, avec ou sans leurs conseils municipaux, il faut signaler leurs *attitudes illégales*. C'est le cas de la taxation : la loi de 1791 n'autorise les maires à taxer que le pain et la viande ; on a taxé une foule d'autres comestibles (1).

A côté de cette *taxe officielle*, a été établie dans certaines villes une *taxe officieuse*, dont le procédé peut

(1) En 1914, les maires de Bretagne ont taxé le beurre, la volaille (affirmation de M. Malvy ministre de l'intérieur à la séance de la chambre des députés du 23 novembre 1915, *Journal officiel*, deb. parl. ch. 1915, page 1848). Le maire de Nancy en 1914 a fixé à 1 fr. au maximum le prix du kg de sucre,

être considéré comme régulier, même pour les denrées qui ne comportent pas la taxe dans les termes de la loi du 19, 22 juillet 1791. Voici comment fonctionne le système :

« Chaque semaine, une commission présidée par un agent de la préfecture, et composée de représentants du commerce en gros et en détail établit les prix à l'unité de mesure lui paraissant normaux. Ces prix sont affichés à la porte de chaque mairie. En outre, chaque détaillant doit placarder dans son magasin côte à côte : 1^o la liste ainsi établie, 2^o les prix auxquels il vend la même unité de mesure. Cette taxation est établie pour toutes sortes de denrées (1). »

Cette dernière mesure de police dont l'efficacité est sinon certaine, du moins probable, puisque les acheteurs sont mis, par là, en mesure de résister avec succès aux majorations exagérées de la part des commerçants, paraît être légale et intéressante (2), car elle

(1) Voir M. ROLLAND, *L'administration locale et la guerre*, *Revue de droit public* année 1916, page 272.

(2) Est-elle « orthodoxe » sous le rapport de l'économie politique ? C'est une autre affaire. Dans le sens négatif, v. PIERRE BOVEN. *Le prix normal*, 1924 qui qualifie la notion juridique de prix normal de « droit ignare et farouche », plongeant ses racines dans une morale quelque peu lunatique »... tandis que, de toute sa hauteur il est exposé aux vents des passions populaires », L'honorable magistrat suisse qui se fait l'avocat de l'orthodoxie libérale ne manque pas, par ailleurs, de flageller le style, prolixe, gonflé de superlatif, prétentieux et tonitruant, tout

n'est pas brutalement imposée, et d'autre part, elle répond bien à l'idée de prévention contre les accidents, les fléaux calamiteux, c'est-à-dire aux termes mêmes de la loi de 1884.

La mission policière des autorités a été étendue au cours de la guerre par mesures législatives, en ce qui concerne la *taxation officielle* à une quantité assez considérable de denrées ; mais avec tendance à diminuer les pouvoirs des maires en la matière, au profit de ceux des préfets. Nous ne sommes pas des partisans de cette mesure, à laquelle l'expérience n'est guère favorable. En cas de taxation impérative, le commerçant qui viole la loi a toujours pour complice le consommateur (complicité forcée sans doute, s'il s'agit d'objets de première nécessité) ; d'un autre côté, ce mode de procéder peut être très dangereux en présence d'une grève des intéressés ; il ne sert à rien de taxer, si on ne peut contraindre les producteurs et les commerçants à vendre ce qu'ils ont en magasin ; c'est ce qui s'est produit à Brest (1), à la suite d'un arrêté taxant la viande, et à Toulon à la suite d'un autre arrêté taxant le pain (2), l'autorité municipale a été forcée de revenir sur sa décision et de s'incliner. Il faut

pour l'oreille, muet pour la raison...» qui est celui des partisans du prix normal (p. 509, 510). (D'après G. RENARD, *Le droit, la justice et la volonté*, p. 225, n.1)

(1) Le journal *Le Temps* du 10 novembre 1915.

(2) Le journal *Le Temps* du 6 janvier 1916.

drait donner en pareil cas à l'autorité chargée de fixer les prix, le pouvoir de réquisitionner ; et le succès du procédé de la réquisition, est encore plus problématique que celui de la taxe.

Ce droit de réquisition a été dévolu aux préfets, pour la durée de la guerre, par les lois du 16 octobre 1915, et 20-22 avril 1916, pour certains produits énumérés par les textes. Nous signalons une fois de plus ici, la tendance à diminuer le rôle des autorités locales, ce qui n'a rien de surprenant : en tout ceci, l'intérêt général est mêlé à l'intérêt local ; il importe au pays tout entier, que la population de chaque commune ne manque pas des denrées de première nécessité ; ici donc l'action des préfets se conçoit mieux que celle des maires : les préfets n'agissent qu'avec l'impulsion du pouvoir central, et avec les idées directrices, où ne prédomine aucun intérêt particulier ; la guerre n'est pas naturellement un temps favorable à la décentralisation, même dans les services civils !

VI. — Le dernier procédé d'intervention des maires dans le ravitaillement de la cité, c'est le *rationnement*. Cette nouvelle mesure rentre encore dans la police municipale. « Prendre de telles mesures en temps de « crise ou en temps de guerre, pour que chacun ait à « peu près le minimum nécessaire pour se nourrir, se « chauffer, s'éclairer, n'est-ce pas encore assurer à la

« fois, le bon ordre, la sûreté, la salubrité (1). » En fait, c'est encore par les préfets que ces restrictions ont été décidées, en conformité d'instructions ministérielles leur notifiant les modèles des arrêtés à prendre simultanément, chacun pour son département (ce détournement était nécessaire, les ministres ne possédant pas le pouvoir réglementaire en matière de police.)

Les limites de la police municipale sont donc vagues, mais un même principe domine la matière en période normale et en période de crise ; c'est que l'autorité municipale ne peut restreindre d'une façon quelconque la libre activité des particuliers, si ce n'est pour les trois causes visées par l'article 97 de la loi municipale et dans la mesure de leurs exigences.

La police passe par toute une série de teintes variables selon les événements, et les nécessités qui s'en suivent. Le pouvoir de police pourrait se comparer à un ruban élastique, dont les maires modifient l'amplitude de l'allongement, en s'inspirant des circonstances exceptionnelles, spontanément, mais non pas discrétionnairement, sous le contrôle administratif de l'administration supérieure, et sous le double contrôle juridictionnel de la justice répressive, par application de l'article 471 § 15 du Code pénal, et de la justice admi-

(1) Voir M. ROLLAND, *L'administration locale et la guerre*, *Revue de droit public*, année 1917, tome 1, page 328.

nistrative, par application de la théorie de l'excès et du détournement de pouvoir. En effet, l'énumération donnée par l'article 97 de la loi de 1884, des attributs du pouvoir municipal de police n'est pas limitative ; la formule du « bon ordre » et de la « sûreté » peut s'adapter à une foule d'interventions en temps de guerre ; surtout au cours d'une longue guerre, il n'y a que trop de raisons pour légitimer cette intervention dans le ravitaillement (1).

(1) Nous avons déjà vu d'ailleurs une application de cette idée, au sujet du recours pour excès de pouvoir exercé par la chambre syndicale des propriétaires de bains de Paris, Sirey, 1907, 3, 1 ; d'autre part le Cour de Cassation, appelée pendant la guerre à se prononcer sur la légalité d'un arrêté local interdisant la fabrication du pain de fantaisie, a déclaré l'arrêté régulier. Cassation crim. 4 novembre 1916, D. P., 1916, 1, 280.

Il est bon de noter cette largeur de vue de la Cour suprême en ce qui concere la police du ravitaillement ; cela est d'autant plus remarquable qu'en d'autres matières, elle a été stricte et tenu pour nulles, en *principe*, les initiatives policières excédant la mesure du temps de paix, voir Cassation crim. 20 avril 1916, Malherbe, Sirey 1917, 1, 25.

CHAPITRE III

LE POINT DE VUE FINANCIER : DROITS DE PLACE, LEUR ASSIETTE

Les villes, avons-nous dit, ne peuvent, par l'établissement d'une criée, viser qu'un intérêt de police, sauf à exercer du même coup, par l'abondance des marchandises attirées sur les halles, une influence favorable à la baisse des cours. Elles ne peuvent ni tendre à aucun but financier, ni même escompter du fonctionnement de la criée, aucun profit pour leurs finances.

— De la criée et de son fonctionnement. Sans doute !

— De la criée, en tant qu'institution d'entremise entre les producteurs et les consommateurs, en tant que bourse aux denrées périssables, ainsi que nous la présentions au début de ce mémoire. Pas davantage. Mais la criée, dans la langue vulgaire, ne désigne pas seulement l'institution, la bourse, le centre d'opérations d'achat et de vente. Elle désigne aussi un local, un bâtiment faisant partie du domaine communal. Cette propriété communale est exploitable ; la ville a le droit de lui faire produire un revenu. C'est son droit

de propriétaire. Et ce droit est consacré par les divers textes qui autorisent les communes à percevoir des droits de place.

Toute la question est de savoir si ces droits de place pourront servir de truchement à une taxation des opérations faites en criée ; si, en dénommant droit de place, ce qui n'est qu'un prélèvement sur les affaires négociées en criée le prélèvement échappe à l'illégalité dont il était entaché sous la première dénomination. Pratiquement ce problème, qui fait l'objet de ce troisième chapitre, peut être ainsi libellé : les droits de place à la criée peuvent-ils être tarifés *ad valorem* ?

Rappelons d'abord les textes qui autorisent la perception dans son principe. C'est :

1^o La loi du 11 frimaire de l'an VII, qui classe au nombre des recettes municipales le produit de cette location.

2^o L'article 33 § 6, de la loi municipale de 1884, aux termes duquel figurent au nombre des recettes des communes, le produit des droits de place perçus dans les halles, foires et marchés, d'après le tarif dûment établi.

Ce premier point étant acquis, semble-t-il rationnel que la taxe soit variable, c'est-à-dire comme nous le disions plus haut, qu'elle soit proportionnelle au chiffre d'affaires, ou encore à la quantité de marchandises vendues ?

Nous ne pouvons cacher qu'avant toute discussion, nous avons une inclination à la négative ; et la discus-

sion ne fera que confirmer ce pressentiment : un droit de place cesse d'être un droit de place, lorsqu'il dépend de toute autre considération que l'étendue, la situation, la disposition de la place occupée, et la durée de l'occupation. Et telle est bien la doctrine du Conseil d'Etat.

Un premier précédent peut être invoqué en ce sens (1) :

« Il s'agissait du recours pour excès de pouvoir
« exercé contre un arrêté préfectoral qui avait annulé
« une délibération du conseil municipal de la ville de
« Dieppe portant réglementation des droits de place
« à percevoir pour la vente du poisson en gros, par le
« motif, que le conseil municipal aurait excédé les
« limites de ses attributions, en substituant aux droits
« de place qui d'après la loi du 11 frimaire an VII,
« devaient être fixés *eu égard à la disposition et à*
« *l'étendue des places louées*, un droit calculé d'après la
« valeur des marchandises et présentant le caractère
« d'un véritable impôt. »

Il est à regretter que par suite d'une circonstance extrinsèque, le Conseil d'Etat n'ait pas expressément résolu la question ; mais tout porte à croire qu'il a fait tacitement siennes les observations que le ministre de l'Intérieur avait présentées, savoir :

(1) Conseil d'Etat 7 janvier 1876, Ville de Dieppe, *Recueil Lebon*, année 1876, page 4.

« Aux termes de l'article 7 de la loi du II frimaire de
« l'an VII, et d'après une jurisprudence constante, les
« droits de place dans les halles et marchés, doivent
« être perçus en raison de la superficie du terrain
« occupé par les marchandises en vente, *attendu qu'ils*
« *représentent le prix de location d'une partie du sol*
« *communal*. En établissant au contraire des droits
« de place proportionnels à la valeur des marchandises
« apportées au marché, le conseil municipal a créé,
« non pas un simple prix de location, mais une taxe
« tout à fait analogue aux droits d'octroi ; or d'après
« l'article 8 de la loi du 24 juillet 1867, la création de
« ces taxes, est soumise à l'approbation du gouverne-
« ment, et nécessite l'accomplissement de formalités
« qui n'ont pas été observées en l'espèce ».

Quoique le ministre l'invitât à statuer au fond, le Conseil d'État a estimé ne pas devoir le suivre, et s'est retranché derrière une exception d'incompétence, sur laquelle nous aurons à nous expliquer plus loin.

Si le Conseil statuant au contentieux, n'a pas tranché la question d'une façon formelle, du moins l'a-t-il résolue une année plus tard à titre consultatif, dans un avis qui est, cette fois, très explicite (1).

(1) Conseil d'État, 26 mars 1877, *Recueil Lebon*, année 1886, page 309.

De la thèse du Conseil d'État, on peut rapprocher le fait que l'administration n'admet pas que le droit de place établi sur les entrepreneurs de spectacles forains soit perçu seulement les di-

En même temps qu'il examinait le problème de la légalité des criées, le ministre de l'agriculture interrogeait la haute assemblée sur la validité, et la régularité de la taxe *ad valorem* en ces termes :

« Les remises que les facteurs font à certaines villes
« sur les droits de factage qu'ils perçoivent conformément
« aux tarifs arrêtés par les maires, ne constituent-
« elles pas un impôt dissimulé contraire à la loi ? »

Sur cette deuxième question, le Conseil d'État a répondu comme il suit :

« Considérant qu'il résulte de l'enquête à laquelle
« il a été procédé sur la situation du factorat dans
« les halles et marchés des différentes villes de France,
« autres que Paris, que vingt sept villes reçoivent
« de leurs facteurs des remises qui atteignent même
« parfois un chiffre assez élevé ;

« Considérant que ces remises qui consistent, soit
« dans l'abandon d'une certaine fixation des droits de
« factage, soit dans l'engagement de payer annuellement
« une somme fixée à l'avance, sont déterminées tantôt
« de gré à gré, tantôt au moyen d'une adjudication ;

« Considérant qu'on ne saurait assimiler aux droits
« de place ou loyers, qui peuvent être perçus dans les
« halles et marchés par occupation du terrain commu-

manches et les jeudis, sous le prétexte que la baraque reste fermée les autres jours de la semaine : un droit de place est nécessairement indépendant des affaires qu'il permet à l'occupant de réaliser dans son commerce.

« nal, la somme versée en création d'une adjudica-
« tion ou d'un traité de gré à gré, qui confère à un ou
« plusieurs individus, un droit exclusif de vendre à la
« criée, certaines catégories de comestibles, qu'en con-
« séquence la faculté qui appartient aux maires d'ins-
« tituer un ou plusieurs facteurs, ne peut être employée
« à créer aux villes *une source de recettes que les lois*
« *n'ont pas autorisées...* »

A cette thèse, on objectera, il est vrai, certaines considérations qui à première vue paraissent assez justes. Lorsqu'en effet deux marchands profitent de places d'inégales grandeurs aux halles, et que ces deux emplacements respectifs sont affectés à des marchandises de valeurs différentes, il peut arriver et il arrivera fréquemment, si l'on prend pour base unique du prix de la location l'espace occupé, qu'on fasse payer plus cher pour des objets d'un prix moindre occupant plus de place, que pour d'autres qui se vendent plus cher et qui en occupent moins. De cette inégalité pourraient surgir des difficultés pour l'approvisionnement. Cette considération serait indifférente à un propriétaire ordinaire ; mais la commune n'existe et n'a de propriété qu'en vue de la satisfaction du bien commun. Ce propriétaire est en même temps le policier qui veille au bon ordre et pour ce motif, organise la criée. Il semble qu'il soit donc en droit, s'il n'en a le devoir, de graduer le tarif de la location des emplacements d'une halle ou d'un marché, sinon en raison de la valeur pré-

sumée des denrées qui s'y débitent, du moins en raison de leur espèce ; de là à fixer le droit de place, tant en raison de l'espace occupé qu'en raison de la nature, ou de la quantité de marchandises, voire du chiffre des affaires, il n'y a qu'un pas.

Tels sont les arguments qui ont triomphé à la Cour de Cassation ; une jurisprudence judiciaire constante admet la légalité de la taxe *ad valorem*, en contradiction avec l'avis, et implicitement avec l'arrêt précité du Conseil d'État.

Comment se fait-il que, dans cette matière, les tribunaux judiciaires se prononcent dans un sens opposé à la jurisprudence administrative ? Il semble qu'ici encore le Conseil d'État retient le détournement de pouvoir, parce qu'il cherche l'intention illégale dissimulée derrière l'apparence d'un contrat impeccable. La Cour de Cassation au contraire, s'en tient à l'extérieur ; le vêtement est correct ; il lui suffit. Cette contradiction est normale quoique fâcheuse ; car ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents en matière de droits de place, et, jusqu'à ces tout derniers temps, la jurisprudence du Conseil d'État a complètement abdiqué devant eux sur ce terrain.

« Attendu, déclare la Cour de Cassation (1), que les « tribunaux judiciaires, incompétents quand il y a lieu « de fixer, par voie d'interprétation, le sens douteux et

(1) Cassation, 18 novembre 1850, Sirey, 1850, 1, 785 ; dans le même sens Cassation, 21 juin 1880, Sirey, 1881, 1, 33.

« contesté d'un acte administratif, sont compétents
« au contraire spécialement en matière d'impôts indi-
« rects ou de taxes indirectes et locales, par exemple
« en matière de droits de place, quand il s'agit d'ap-
« précier la valeur légale d'un tel acte et d'en assurer
« l'effet ; qu'alors leur rôle, loin de se réduire à une
« simple vérification des formes extrinsèques et de
« s'arrêter à la qualification de l'acte dont on leur
« demande de sanctionner l'exécution, s'étend à l'exa-
« men de toutes les conditions de la légalité de cet
« acte... »

Et nous trouvons confirmation de cette opinion dans les conclusions du commissaire du gouvernement M. Pichat (1), qui délimitent d'une façon absolument concordante la sphère de compétence de l'autorité judiciaire et administrative en matière de contributions indirectes.

Nous constaterons plus tard un revirement. Au préalable, la compétence judiciaire étant admise pour les besoins de la discussion, il convient d'examiner de plus près la jurisprudence de la Cour de Cassation sur le fond.

En premier lieu la taxation *ad valorem* est admise par l'arrêt même dont il vient d'être question à propos de la compétence (2).

(1) Conseil d'Etat, 29 avril 1900 ; Conflits, 6 juillet 1912, Sirey, 1913, 3, 101

(2) Cassation, 18 novembre 1850, Sirey, 1850, 1, 785.

Le sieur French-Chaigneau, fermier du plaçage de la ville de Bordeaux a fait citer devant le tribunal de la même ville, les sieurs Eschenauer et autres, négociants en bois, pour les faire condamner à lui payer les droits de plaçage par eux dûs, conformément à une transaction faite entre eux en 1841, et déterminant la taxe, eu égard à la quantité des bois déposés et non d'après l'emplacement occupé.

Après jugement du tribunal civil de Bordeaux du 6 décembre 1846, consacrant la légalité du tarif, et appel le 16 février 1848 devant la Cour de Bordeaux, la Cour de Cassation adopte les motifs des premiers juges :

« Attendu dit-elle, que l'article 31 de la loi du 18
« juillet 1837, en classant parmi les recettes ordinaires
« des communes, le produit des droits de place perçus
« dans les halles, foires, et marchés, etc... d'après les
« tarifs autorisés, n'a pas expressément limité ce genre
« de taxe à *l'étendue superficielle des emplacements*
« *loués*, ni défendu de prendre en considération dans le
« tarif des prix, *la nature ou la quantité des marchan-*
« *dises* ; qu'une taxe réglée tant en raison
« de l'emplacement occupé, que de *la quantité de mar-*
« *chandises déposées, impliquant une location, et sup-*
« *posant le dépôt ou l'exposition des marchandises*
« *ou denrées sur l'emplacement loué, offre les carac-*
« *tères essentiels des droits de place, et rentre à ce titre*
« dans la classe des recettes communales ordinaires »...

D'autre part, un arrêt du 18 octobre 1904 (1) décide que les droits de place, dans les marchés, représentent un véritable prix de location, et qu'aucune loi n'interdit de prendre en considération, indépendamment de la superficie occupée, *les installations spéciales faites en vue du commerce à y exercer*, et mises à la disposition des bénéficiaires. L'arrêt s'applique précisément aux facteurs de la criée de la ville de Bordeaux, tributaires de locaux spécialement disposés en vue de l'exercice de leur profession ; et la Cour décide que la redevance annuelle de 2.500 frs à eux imposée, est un véritable droit de place régulièrement établi par la délibération du conseil municipal, approuvée par l'autorité compétente, et qu'il n'appartient pas à l'autorité judiciaire d'examiner si cette redevance est en rapport avec l'importance, et la dépense de l'aménagement des locaux. Elle rejette en conséquence une demande en restitution formée par les facteurs ; ceux-ci avaient d'ailleurs soutenu, que cette redevance constituait un impôt sur l'exercice de la profession, impôt que la ville n'avait pas le droit d'établir.

Par une décision antérieure du 28 décembre 1903 (2) dans la même affaire, la Cour de Cassation, sur une question de forme avait déjà affirmé la légalité de la taxe perçue par le facteur. Dans ces arrêts, on trouve

(1) Cassation, 18 octobre 1904, Sirey, 1908, 1, 234.

(2) Cassation, 28 décembre 1903, D.P., 1904, 1, 175.

les mots « à titre de droit d'abri ou de jouissance de « l'installation ».

Il est vrai qu'à Bordeaux, la taxe n'était pas établie *ad valorem* ; ces deux arrêts n'en sont pas moins intéressants, en ce qu'ils semblent donner à la ville toute latitude quant à la base du « loyer ».

Nous citerons à titre complémentaire, dans le sens de la jurisprudence judiciaire, l'opinion de M. Morgand (1). Le savant auteur dit qu'en principe, ces droits doivent être établis d'après la superficie occupée, et non en raison de la nature ou de la valeur des objets mis en vente ; mais il convient de faire remarquer, poursuit-il, que la loi ne le prescrit pas impérativement, et qu'ils pourraient être également établis, en prenant en considération d'autres éléments, notamment la nature et la quantité des marchandises.

Il est évident, qu'aussi regrettable qu'elle puisse paraître, la position prise par la Cour de Cassation, telle du moins qu'elle ressort des arrêts précités, n'est pas tout à fait le contrepied de l'avis du Conseil d'État émis en 1877. En effet, quant aux arrêts de 1903 et 1904, relatifs à Bordeaux, il faut remarquer qu'à la criée de cette ville, le facteur était astreint à une redevance fixe de 2.500 frs ; bien que plus forte que le

(1) MORGAND, *La loi municipale*, t. II, n° 1473 ; dans le même sens RABANY et MONSARRAT, *Traité pratique de la voirie*, t. II, n° 369.

droit de place ordinaire auquel une telle occupation eut dû donner lieu, cette redevance était indépendante du chiffre d'affaires du facteur ; ces arrêts ne vont donc à l'encontre de l'avis de 1877 que par l'extrême et excessive généralité de leurs considérants. Quant à l'arrêt de 1850, il n'a pas trait à une criée, c'est-à-dire à un service public géré par une ville sur la base du pouvoir de police, mais à une location de droit commun consentie par une ville à des commerçants pour y exercer leur propre négoce : le pouvoir de police est hors de cause ; et c'est justement le caractère du pouvoir de police qui s'oppose à la taxation *ad valorem*. Au contraire, en reconnaissant la légalité de la taxe *ad valorem* en matière de ventes aux enchères à la criée, les tribunaux judiciaires poseraient le principe de la légalité des criées en tant qu'entreprises commerciales de la commune, ou méconnaîtraient la règle qu'en France la police est gratuite. L'une et l'autre doctrine sont inadmissibles.

Or, un arrêt récent (1) fait sienne et confirme pleinement cette conception antijuridique, et, pour la première fois condamne nettement la thèse du Conseil d'État. Mais à la lecture de certains attendus, nous avons entrevu dans cette affaire, une situation tellement troublée, que nous avons dû consulter les conclusions des avoués, et nous reporter au jugement du

(1) Cassation, 16 juin 1922, Sirey, 1924, 1, 219.

tribunal de Lorient, pour nous rendre compte des circonstances qui ont pu emporter une décision aussi surprenante.

Nous croyons bon d'exposer les faits sommairement ; car c'est un procès typique, qui illustre tout le problème de la criée.

L'arrêt Guyonswarch et autres.

La ville de Lorient a loué, pour une période de quarante ans, un terrain communal, sur lequel le sieur Roussel s'engageait à construire, d'ici six mois, une halle pour la vente à la criée du poisson frais.

A titre de bail, M. Roussel s'engageait à payer annuellement à la ville :

Jusqu'à 400.000 frs. du produit des ventes de poisson 1 %;

Au-dessus de 400.000 jusqu'à 800.000 1,25 % ;

Au-dessus de 800.000 jusqu'à 1.000.000 1,66 % ;

Enfin, au-dessus de 1.000.000, 2 %.

M. Roussel devait percevoir :

1^o un droit de 5 % supporté par l'acheteur, sur le produit brut de la vente du poisson ;

2^o un droit de plaçage payé par le vendeur de 0,20, par table de 0 m, 90 de superficie.

Nous signalons tout de suite certaines illégalités évidentes de la criée de Lorient : d'une part, elle est établie sur la base d'une concession ; d'autre part, la question des droits de place, qui n'a trait qu'au local,

et se rapporte exclusivement aux dispositions des lois de l'an VII et de 1884, est confondue avec celle du prix (dénommé loyer) de la concession du service public de la criée. Enfin cette location d'un immeuble municipal, rémunérée par une participation aux bénéfices des ventes du facteur, n'est à l'évidence, qu'un truchement pour déguiser une intervention intéressée de la ville dans une entreprise commerciale de commission, au mépris des restrictions apportées par la jurisprudence à l'immixtion des conseils municipaux dans le domaine du commerce et de l'industrie. L'économie complexe de cette opération peut être avantageuse ; elle éveille une comparaison plus ou moins distante avec le régime des concessions de chemins de fer ou de tramway ; seulement les chemins de fer et les tramways ne sont pas des services policiers ; et leur organisation juridique est établie législativement : le conseil municipal de Lorient a certainement excédé ses pouvoirs en organisant pareil régime pour la criée municipale, en dehors de toute habilitation législative.

Le procès qu'a résolu l'arrêt du 16 juin 1922 fut soulevé par les pêcheurs et les mareyeurs de la ville. Ils prétendaient, d'une part, que les taxes ci-dessus spécifiées étaient irrégulièrement établies, précisément parce que fixées *ad valorem*, et, à la faveur de la déclaration d'illégalité qu'ils poursuivaient, ils escomptaient y échapper au moins pour l'avenir. Ils protestaient,

d'autre part, contre un article 3 qui les soumettait à des droits pour les marchandises destinées à l'exportation, et réclamaient la restitution des sommes qu'ils avaient déboursées jusqu'à ce jour, en vertu du dit article. Cet article était ainsi conçu :

« Lorsque, par suite de la quantité de poissons con-
« tenue dans un bateau, le pêcheur, pour en éviter le
« transport dans la halle à la criée, demandera que la
« vérification et la vente ait lieu à son bord, par les
« soins du concessionnaire, celui-ci pourra le faire, à
« la condition de ne pas arrêter les ventes dans la halle.

« En pareil cas, il toucherait le droit de 8 % sur
« le produit brut de sa vente, dont 3 % payés par le
« vendeur, et 5 % payés par l'acheteur ».

Ici comme dans les arrêtés du maire de Cancale (1) l'usage de la halle, ce n'est pas douteux, est imposé dans un but fiscal ; il y a un évident détournement de pouvoir.

Le tribunal et la Cour rejetèrent les conclusions des demandeurs, et la Cour suprême se prononça dans le même sens, reconnaissant ainsi, la légalité des taxes.

Tout d'abord, il peut paraître étrange que le caractère douteux de la criée de Lorient n'ait pas été aperçu, car la régularité de l'établissement de droits *ad valorem* constituant une véritable participation de la ville aux

(1) Conseil d'Etat, 21 décembre 1900, Sirey, 1903, 3, 57.

bénéfices du facteur, dépendait de la question de savoir si une criée peut être constituée sur la base d'une semblable association : bref elle soulevait tout le problème du fondement juridique de la criée. La Cour suppose admis sans discussion que la ville a le droit :

1^o de se mêler de commerce de poissons ;

2^o de concéder son entreprise ;

Elle en conclut que la ville peut établir sur les usagers de cette entreprise :

1^o des droits au profit du concessionnaire ;

2^o des droits à son profit à percevoir par l'entremise du concessionnaire.

Mais alors, ces droits n'ont plus le caractère de taxe fiscale, et la discussion sur les textes fiscaux est hors de cause ; et il devient fort étrange que la Cour se soit reconnu compétence, puisque c'est sur ces textes et rien que sur ces textes qu'elle reposait sa compétence pour connaître du litige ; la concession de service public est de compétence administrative ; les textes fiscaux hors de cause, hors de cause la compétence des tribunaux judiciaires ; il y va d'un contrat, et d'une nature de contrat dont les tribunaux judiciaires reconnaissent les premiers qu'il ne leur appartient pas d'en connaître (1).

(1) Pour la jurisprudence administrative voir Conseil d'Etat, 4 mars 1900, Thérond, Sirey, 1911, 3, 17, et la note de M. Hauriou.

La Cour de Cassation s'est alignée à la jurisprudence du Conseil d'Etat touchant la détermination des compétences en matière

La question litigieuse n'était pas de savoir si, la criée de Lorient étant *par hypothèse* légalement constituée et légalement concédée à M. Roussel, celui-ci avait pu être astreint, à titre de loyer ou de supplément de loyer, à payer à la ville une commission qu'il se réservait de recouvrer contre ses clients, sous forme d'un supplément de prix, comme tous les commerçants se font, en définitive, rembourser par leurs clients, les impôts qu'ils payent à l'État, au département et à la commune. Ces prémisses posées, la conclusion allait de soi. Point n'était besoin de tant discuter. Mais ce sont les prémisses qui étaient en cause ; c'est là qu'était tout le procès : une ville a-t-elle le droit d'organiser une criée, non policièrement, mais commercialement, de la concéder à un commerçant, de la commanditer, et de lier les intérêts financiers de l'administration à la prospérité des affaires de son concessionnaire ? Or la question ainsi posée n'est ni résolue, ni même discutée : voilà qui diminue singulièrement la partie doctrinale de l'arrêt.

La Cour n'a-t-elle pas aperçu le lien du problème des taxes et du problème de la régularité de l'organisation de la criée ?

Ou bien, l'ayant aperçu, a-t-elle intentionnellement voulu encourager les villes à entrer dans la voie, pour le moins hardie, des associations d'intérêt avec le commerce voir Cassation, 26 février 1912, Sirey, 1914-1-17, et la note de M. Mestre.

merce de l'alimentation et faire une démonstration en faveur de la thèse des entreprises dites « d'économie mixte » ?

L'une et l'autre interprétation sont invraisemblables ; la vérité est que la Cour n'a pas voulu prendre le procès d'aussi haut. Elle n'a pas entendu l'élever au-dessus d'une question de « droit de place », dont la compétence lui revient en qualité de juge du contentieux des contributions directes, et elle l'a résolu sous l'angle exclusif de la légalité formelle, laissant de côté le point de vue du détournement de pouvoir qui est un point de vue propre, en général du moins, à la jurisprudence administrative. Peu lui importe, que les taxes soient mêlées à des baux, ou à des contrats d'ordres divers, c'est sur les taxes seules qu'elle statue.

La Cour de Cassation adoptait déjà cette manière de voir dans un très ancien arrêt qui nous est déjà connu en partie

« Attendu disait-elle, que la qualification des droits
« de place attribuée par le tarif municipal
« *il n'appartient pas à l'autorité judiciaire de critiquer*
« *une base d'évaluation qui, présentant nécessairement*
« *l'idée d'un bail et d'un emplacement occupé par les*
« *marchandises ou denrées du preneur, n'altère par le*
« *caractère des droits perçus, et n'a rien de contraire aux*
« *dispositions, soit de la loi du 18 juillet 1837 soit d'au-*
« *cune autre loi* » (1).

(1) Cassation, 18 novembre 1850, Sirey, 1850, 1, 785.

En vérité la Cour n'a été retenue que par le souci de ne pas excéder sa compétence et la crainte d'empiéter sur le domaine réservé de la justice administrative ; et cette discrétion est fort louable. Mais, si l'intention est bonne, la décision n'en est pas moins regrettable. Le devoir des juges judiciaires était, en l'occurrence, non de préteriter la question de compétence administrative, mais de surseoir et de renvoyer à la juridiction administrative l'incident qu'ils n'avaient pas qualité pour trancher eux-mêmes, et duquel dépendait le sort du procès de taxe dont ils étaient saisis.

Nous pressentons bien l'objection qui a pu retenir la Cour de prononcer ce sursis. Elle a eu des raisons de craindre que, si elle renvoyait l'incident au Conseil d'État, celui-ci, de son côté, narguât de la compétence exclusive de la justice judiciaire en matière de contributions indirectes, pour se dérober à son tour, et qu'il n'opposât au pourvoi l'exception de recours parallèle

Cette crainte était d'ailleurs chimérique :

1^o Parce que la théorie du recours parallèle a trait au recours pour excès de pouvoir, et qu'il n'était question ici, ni du recours pour excès de pouvoir, ni même du recours en la forme du recours pour excès de pouvoir créé par les articles 63 et suivants de la loi du 5 avril 1884 (1), mais bien du recours incident en

(1) Sur ce recours, voir la note de M. Hauriou sous l'arrêt précité Conseil d'Etat, 29 mars 1901, Casanova, Sirey, 1901, 3, 73, et les articles de M. MOREAU, *Revue de droit public*, 1912, page 231 et suiv., 849 et suiv.

appréciation de validité, lequel échappe à nombre de règles propres au recours pour excès de pouvoir (1).

2° Parce que, l'exception de recours parallèle n'est opposable au recours pour excès de pouvoir lui-même qu'à raison de l'existence d'une autre voie de droit permettant au requérant d'obtenir la même satisfaction, ce qui n'était pas le cas, et que du reste cette fin de non recevoir est en pleine décadence (2).

3° Parce que, d'après la jurisprudence actuelle du Conseil d'État, la compétence judiciaire n'est plus absolue en matière de contributions indirectes, et spécialement de droits d'octroi ; elle n'a trait qu'au contentieux de *l'application* des taxes, non au contentieux de leur *régularité* et de la *validité* des actes administratifs qui les établissent (3) :

« Il y a peu de temps encore, disait l'éminent commissaire du gouvernement M. Corneille dans des con-

(1) Sur ce recours, qui suit les règles du plein contentieux, voir Conseil d'État, 8 avril 1911, Commune d'Ousse, Sirey, 1913, 3, 49, et la note de M. Hauriou.

(2) Voir HAURIU, *Précis de droit administratif*, 10^e édition, page 444 et suivantes.

(3) Cette nouvelle jurisprudence appuie l'opinion ci-dessus exprimée, d'après laquelle l'exception de recours parallèle est en pleine décadence voir note Hauriou sous divers arrêts du Conseil d'État, Sirey, 1921, 3, 57. Dans son *Précis de droit administratif*, 10^e éd., p. 446, en note M. Hauriou admettait encore, sur la base de l'ancienne jurisprudence, que l'exception du recours parallèle s'oppose à ce que l'on soulève devant le Conseil d'État la légalité d'une taxe indirecte par la voie du recours pour excès de pouvoir : il envisageait du reste le revirement qui s'est effectivement produit.

« clusions relatives à une affaire de droits d'octroi (1),
« vous déclariez dans vos arrêts qu'en matière de con-
« tributions indirectes ou d'octroi assimilé aux contri-
« tions indirectes, l'autorité judiciaire était exclusi-
« vement compétente pour juger les contestations
« survenues, y compris celles relatives à la légalité
« des actes d'établissement de la taxe ou du tarif.
« Depuis, vous avez examiné au fond des recours pour
« excès de pouvoir contre des actes constitutifs de droits
« d'octroi, (2) notamment contre des actes d'extension
« du périmètre, considérés comme illégaux. Ce qui veut
« dire que le recours pour excès de pouvoir, que le
« Conseil d'État *déclarait à priori inexistant en matière*
« *de contributions indirectes*, pourra être employé, lors-
« que l'acte attaqué se détache nettement de la taxa-
« tion même. Il y a donc maintenant une exception
« au principe de l'absolue compétence des tribunaux
« judiciaires en matière de contributions indirectes ;
« vous ne vous interdirez pas de connaître du litige, uni-
« quement parce qu'il s'agit d'octroi. Vous ne continuerez
« à vous déclarer incompétents, que si le litige porte
« sur la taxation, sur l'interprétation, ou l'application
« du tarif en matière d'octroi ».

Telle est la dernière jurisprudence du Conseil d'État ;

(1) Sirey, 1921. 3, 57, 3^e espèce.

(2) Conseil d'État, Jeandeaup, 30 avril 1915 ; Prévost 21 juillet 1916, et Dahlet Garrigues, 19 juillet 1918, Sirey, 1921, 3, 57.

elle a été confirmée encore récemment, (1) et maintenant les actes administratifs relatifs à l'établissement des droits de place peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir : à fortiori du recours incident en appréciation de validité. |

En réalité, ce que M. Corneille présente comme une *exception* à la règle traditionnelle de la séparation des compétences n'en est peut-être que l'application. Le contentieux de l'excès de pouvoir est essentiellement le contentieux de la *décision exécutoire* ; et ce contentieux est nécessairement et exclusivement administratif. La délibération d'un conseil municipal instituant une criée, établissant une taxe est une décision exécutoire ; à la justice administrative seule, il appartient d'en apprécier la validité. Quant au contentieux des *opérations* matérielles ou juridiques par lesquelles s'exécute cette décision exécutoire ou qui se produiraient à l'occasion de cette exécution, il peut seul se partager entre les deux ordres de juridictions. A raison des textes existant, c'est aux tribunaux judiciaires que revient le contentieux des opérations de comptabilité, de liquidation, de perception qu'appelle la décision exécutoire ; mais aux tribunaux administratifs reviendraient sûrement, d'après les règles habituelles de la discrimination des compétences, le contentieux de la responsabilité d'une faute de service commise au cours de

(1) Conseil d'Etat, 3 mai 1918, Sirey, 1924, 3, 31.

l'exécution de ces opérations, et même le contentieux du contrat passé par le maire avec le facteur, en conséquence de la délibération du conseil municipal, puisqu'il s'agit d'un contrat essentiellement administratif engendrant entre la ville et le facteur des relations profondément différentes de celles que régit le droit privé. (1)

Que si, enfin, la Cour de Cassation entendait ne pas se ranger à la nouvelle jurisprudence du Conseil d'État, il lui appartenait de se prononcer elle-même sur la validité de l'imposition établie par le Conseil municipal de Lorient. De toute façon, procès de taxe ou procès de contrat, il fallait choisir : ou renvoyer l'incident, ou le trancher. Or la Cour a préféré négliger le débat, nous serions tenté de dire : feindre de ne pas en apercevoir la gravité, prêter au procès dont elle était saisie une simplicité factice ; elle a cru tourner la difficulté en en détournant les yeux... Nous ne le lui reprochons pas ; de sérieuses raisons pratiques ont pu l'y déterminer ; (2) mais, pour nous, ce n'est pas

(1) Cf. G. JÈZE, *Revue du droit public*, 1925, p. 491 et s. — Il en est du contentieux des contributions indirectes comme du contentieux des réquisitions militaires ; v. sur ce point G. RENARD, *Les limites de la compétence des tribunaux judiciaires en matière de réquisitions militaires*. La loi du 3 juillet 1877 attribue compétence aux tribunaux judiciaires pour la liquidation de l'indemnité de réquisition seulement, non pour la validité de la réquisition, ni pour les fautes de service commises au cours d'une réquisition.

(2) A première vue, il semble qu'en cas de succès des pêcheurs de

manquer au respect què nous devons à sa haute juridiction, que de ne pas attribuer à son arrêt, une portée doctrinale qu'elle n'a pas pu songer à lui attribuer, du point de vue étroit où elle renfermait volontairement ses investigations.

Lorient, une pluie d'instances en remboursement de taxes illégalement perçues devait s'abattre sur le facteur, lequel, bien entendu se serait retourné contre la ville, dans la caisse de laquelle le produit de ces taxes était tombé.

Mais les conséquences eussent été beaucoup plus inquiétantes encore qu'un trouble grave dans les finances d'une administration publique. En effet, aux termes d'une loi de finances du 28 avril 1816, article 247, « les contribuables de qui il aurait été exigé ou perçu quelque somme au delà du tarif, ou d'après les seules dispositions d'instructions ministérielles pourront en réclamer la restitution *« Leur demande devra être formée dans les 6 mois »* ; elle sera instruite et « jugée dans les formes qui sont observées en matière de domaine ».

On a discuté la question de savoir si cette prescription de 6 mois, par suite de laquelle le facteur, après avoir remboursé ses clients, se serait trouvé forclos dans son instance en remboursement contre la ville, s'appliquait seulement aux perceptions effectuées « au delà du tarif, ou d'après les seules dispositions d'instructions ministérielles », ou même aux perceptions faites en vertu de tarifs illégaux.

La jurisprudence de la Cour de Cassation a hésité, et, en définitive, semblait interpréter restrictivement le texte de la loi de 1816. Mais un texte interprétatif, (article 65) incorporé dans la loi de finances de 1910, a modifié les deux derniers paragraphes de l'article 247, dans le sens extensif : *la prescription de 6 mois s'applique donc même aux taxes perçues en vertu de tarifs illégaux.*

Cette « interprétation » est survenue à l'occasion d'une série d'actions en remboursement introduites contre les villes, à l'instigation, dit-on, d'un groupe d'hommes d'affaires, notamment par les bouchers de Lyon. Devant le tribunal et la Cour de Lyon, la ville souleva l'exception de prescription ; elle n'en fut pas moins condamnée et une expertise fut ordonnée pour évaluer le remboursement à

En somme dans ce débat la jurisprudence de la Cour de Cassation ne présente pas un intérêt de premier ordre, parce que précisément la justice judiciaire ne peut guère retenir le moyen de détournement de pouvoir, et que — on nous excusera de tant insister sur ce thème — c'est essentiellement sur le détournement de pouvoir que roule toute la discussion, dont le procès de Lorient nous a offert une très intéressante application concrète.

En dépit de l'arrêt du 16 juin 1922, nous maintenons donc qu'il est inadmissible qu'au travers d'une prétendue location établie sur la base de droits *ad valorem*, une ville entre dans une association d'intérêt avec une entreprise commerciale. | |||

Et même quant aux droits de place établis, non plus *ad valorem*, mais à l'unité de surface, il faut ajouter :

1^o Que ces droits de place ne peuvent être perçus

opérer. Mais le tribunal et la Cour ayant omis de se prononcer sur le moyen de prescription, la Cour suprême cassa et renvoya pour application de la loi de 1816, s'il y avait lieu. C'est cet incident qui provoqua la loi « interprétative » de 1910, 25 juin 1907 Sirey, 1908, I, 97 et la note de M. Beauchet ; cf. Cassation 21 juillet 1908, ville d'Alais, Sirey 1910-1-437.

On comprend alors pourquoi les pêcheurs et mareyeurs de Lorient avaient formé leur demande de remboursement, non contre la ville, mais contre le facteur ; et l'on comprend en même temps combien leur procès se présentait sous un jour défavorable, puisqu'ils poursuivaient un simple agent de perception incapable lui-même de se faire couvrir par la ville. Toute question de stricte légalité mise à part, une haute considération d'équité recommandait la cause du facteur Roussel.

que sur les emplacements réservés au crieur pour la conservation, l'étalage des marchandises, non pour les parties de la halle accessibles au public. A ce sujet, il sera bon d'aviser à ce que les dits emplacements réservés à la circulation du public soient assez larges pour que la publicité des opérations soit effective, et que le jeu des enchères soit parfaitement sincère.

2^o Que ces droits ne peuvent être supérieurs, eu égard au caractère et à l'importance des emplacements aux autres droits de place prélevés sur les autres occupants des halles, pour l'exploitation de leur propre commerce.

3^o Que cette perception des droits de place sur l'agent d'un service public municipal qui y exerce ses fonctions au même titre que sur les commerçants exerçant leur propre commerce sur des emplacements analogues, présente en réalité quelque chose de choquant, et ne peut être admis qu'à raison de la condition juridique très particulière de cet agent (nous l'examinerons au chapitre V), qui, rémunéré par une commission et non par un traitement fixe, propriétaire, sinon d'un fonds de commerce, du moins d'un achalandage (1), en même temps que fonctionnaire municipal, présente en vérité une physionomie tellement originale et complexe, et déroute à tel point les catégories habituelles de la

(1) Cette différence à tout l'air d'une hérésie ; on verra plus loin qu'elle est consacrée par la jurisprudence.

technique du droit, qu'à peine osons-nous évoquer une comparaison avec les officiers ministériels, et notamment les agents de change établis auprès des bourses aux valeurs.

4^o Qu'encore que, pour ces motifs, les administrations municipales puissent prétendre imposer aux facteurs les droits de place ordinaires, il est très conforme à l'esprit policier de la criée et à l'intérêt public des consommateurs, en tant qu'il s'incorpore dans les fins du pouvoir de police, de ramener ces droits au chiffre le plus bas ; le mieux serait à coup sûr de ne pas les percevoir du tout. Car, *à moins que le quantum de la commission du facteur ne soit fixé par le règlement* (et ce n'est pas toujours le cas, des raisons d'opportunité en ont dissuadé maintes municipalités), toute charge imposée au facteur se répercute sur les consommateurs.

Somme toute, la perception du droit de place n'est pas dans la logique de l'institution ; elle ne répond qu'à la crainte des récriminations du commerce local ; ce n'est qu'un accommodement suggéré par des considérations de « politique municipale » auxquelles, dans la pratique, il faut bien faire des concessions pour aboutir à des résultats jugés nécessaires, et desquelles la doctrine même doit bien prendre son parti, si elle se rend bien compte que la mission de la science juridique n'est point de bâtir des systèmes dans l'abstraction, mais d'adapter au mieux l'intérêt général aux contin-

gences du milieu sous l'inspiration d'un idéal de justice. En tout cas une taxe sur le chiffre des affaires, quelque nom qu'on lui donne, n'a pas en matière de criée municipale le véritable caractère juridique d'un loyer. C'est la « valorisation » financière d'une entreprise de police ; C'est une illégalité.

CHAPITRE IV

LES DEUX ÉLÉMENTS DE L'ORGANISATION D'UNE CRIÉE

Puisqu'il s'agit de police, c'est aux maires, et aux maires seuls qu'appartiennent l'initiative d'abord, et ensuite l'organisation de la criée.

La mise à exécution d'une telle mesure comporte deux phases.

En premier lieu, la confection du règlement de police ; en second lieu la nomination du ou des facteurs.

La rédaction de l'arrêté municipal organisant la criée est assez délicate, et bien qu'ici le conseil municipal ne soit pas appelé à fournir son avis obligatoirement, (1) la plupart du temps, il interviendra sur la demande même du maire, pour collaborer à la confection de ce règlement. Le maire ne saurait en effet s'en-tourer de trop de lumières, étant donnée la multitude

(1) Si le concours du conseil municipal n'est pas nécessaire pour établir le règlement de la criée, du moins est-il obligatoire pour la fixation des droits de place.

des intérêts engagés, et peut-être froissés en pareille entreprise.

La criée va en effet faire apparaître sur le marché des produits alimentaires de première nécessité qui ne venaient pas dans la localité, ou qui s'y vendaient à des prix rémunérateurs pour certains négociants, mais inaccessibles aux petites bourses. On pressent la difficulté de la conciliation nécessaire de la liberté du commerce et de l'industrie, avec une entreprise qui va, en somme, jouir d'une situation privilégiée, ne serait-ce que par le patronage officiel de l'administration.

L'arrêté du maire est soumis à certaines règles que nous avons déjà fait connaître en partie.

Il est opportun tout d'abord, d'affirmer l'intention de la ville de créer un marché d'approvisionnement, et de faire ressortir en même temps le caractère policier du règlement.

Le but étant ainsi défini, seront ensuite édictées, les dispositions générales concernant les heures d'ouverture et de fermeture de la halle à la criée, et, suivant les cas, une liste limitative des denrées susceptibles d'y être mises en vente. Pour organiser la vente, l'autorité municipale, en nommant le facteur, doit préciser dans quelles conditions fonctionnera l'institution. Cet intermédiaire entre le producteur et le consommateur est revêtu d'un véritable caractère public, qui, joint à l'intervention du règlement qui lui est imposé, et de la surveillance administrative qui s'exerce sur lui,

doit produire un mouvement de confiance propre à encourager les expéditeurs.

Pour qu'une semblable fonction s'exerce avec utilité, il faut que cette nomination se fasse avec grand soin. Le facteur touchera évidemment un pourcentage sur les ventes ; mais pour conserver l'indépendance et l'intégrité de sa situation, il ne pourra pas ouvrir en ville, ni à fortiori dans le bâtiment municipal, un commerce de denrées alimentaires, sans quoi il serait entraîné à faire servir abusivement la criée au profit de sa propre industrie.

En outre, pour assurer la régularité des opérations, il sera tenu d'avoir un livre d'entrées et de sorties coté et paraphé, lequel devra constater les unes après les autres, les ventes successives, ainsi que les entrées.

Convient-il de fixer le montant de la commission à percevoir par le facteur ? Quelques villes l'ont fait ; et cette limitation semble en effet désirable. Le plus grand nombre s'en sont abstenues. Le règlement nancéien stipule même expressément que le chiffre de cette commission est librement débattu entre le facteur et les expéditeurs (cf. art. 15).

Mais l'organisation administrative de la criée n'est qu'un cadre. C'est le facteur qui en est l'animateur : car il est évident que, s'il n'y a pas abondance de marchandises, il n'y aura pas de criée possible : et le facteur n'est pas le bureaucrate qui attend les arrivages, il est l'excitateur qui stimule les expéditions ; s'il ne

Il ne joue pas ce rôle, il ne fera marcher ni les affaires de la criée ni les siennes.

Pour obtenir cet immense approvisionnement, il va donc solliciter en province et à l'étranger les expéditeurs et les producteurs des denrées, que ceux-ci adresseront aux halles, afin qu'elles soient vendues pour leur compte.

À la suite de ces démarches, il reçoit la marchandise : il va de grand matin aux halles assister à la réception de ses colis, et lorsque le premier coup de cloche annonce l'ouverture du marché, il est prêt à vendre ses denrées aux commerçants et aux consommateurs, à l'amiable ou à la criée (1).

Le facteur procède en somme, comme l'agent de change, à la vente pour le compte des parties absentes, assure la régularité des transactions, tout en épargnant à ses commettants les ennuis et les frais, non seulement des déplacements, mais des recouvrements. Il y a toutefois cette différence importante qu'à l'inverse de l'agent de change de la bourse des valeurs,

(1) Par ce trait nouveau se révèle la complexité d'une criée. Tous les règlements de criée autorisent dans une certaine mesure, et sous diverses restrictions, le facteur de la criée à vendre amiablement au public. Le nouveau règlement de Nancy, par exemple, n'exige la vente à la criée qu'à partir de 9 heures du matin jusqu'à épuisement des enchères (article 27, § 3). Avant et après la criée, le facteur est libre de vendre de gré à gré. Des articles 1 et 2 de ce règlement, il suit que l'établissement a pour but, moins encore la criée proprement dite que la constitution d'un « marché de première main » (cf. article 13, § 2).

l'intermédiaire aux halles doit faire toutes ses opérations au comptant, ce qui du reste est une des raisons d'être de ses fonctions ; le producteur ne s'adressant à lui que parce qu'il sait devoir être payé fidèlement et rapidement.

Tel est, exposé brièvement le rôle du facteur ; cette vue rapide ne fait pas deviner toute la complexité de sa situation juridique ; nous y consacrerons le chapitre suivant.

CHAPITRE V

SITUATION JURIDIQUE DU FACTEUR

Le facteur est un personnage dont le caractère juridique a beaucoup varié avec les époques ; tantôt fonctionnaire soumis au pouvoir de police de l'administration, qui pouvait le révoquer à merci, tantôt véritable propriétaire de sa charge et semblable, presque en tous points, à un officier ministériel.

Son caractère juridique s'est déterminé d'une façon précise pour le mandataire aux halles de Paris, qui, nous le verrons plus loin, est un commerçant.

En province, on le représente souvent comme un concessionnaire de service public ; nous avons conclu d'avance que cette opinion est inadmissible.

L'institution du factorat, en somme, est passée, tant à Paris qu'en province, par une série de régimes divers dont il est bon de dire quelques mots (1).

(1) Nous avons dit que les criées de province n'ont pas d'histoire (cf. ci-dessus, page 46). Il n'en est pas de même de la criée de la

A. — *Historique du Factorat* (1)

I. SOUS L'ANCIENNE MONARCHIE

C'est sous le règne de Saint-Louis (1254), que l'on trouve la manifestation première du factorat dans la création de vingt jurés vendeurs de poissons de mer, tenus de fournir une caution de soixante livres parisis entre les mains du prévôt de Paris.

Sous les règnes suivants, l'institution s'étendit successivement à diverses autres branches de l'alimentation publique.

L'obligation d'accomplir leur mission publiquement dans des marchés spéciaux pour chaque nature de vente, l'observation d'un tarif dans le prélèvement de leurs salaires, la garantie d'une caution, l'interdiction de se livrer à aucun commerce personnel, la responsabilité solidaire de tous envers les commettants : tels étaient les traits caractéristiques de l'institution.

Ces fonctions furent d'abord électives, puis soumises à un acte de nomination de la part du roi.

capitale. C'est l'histoire de cette dernière que nous croyons devoir esquisser à grands traits à cet endroit, parce que c'est justement dans le rapprochement des divers régimes appliqués successivement au factorat parisien, que nous trouverons des suggestions pour fixer le régime juridique du factorat provincial.

(1) Nous empruntons les éléments de cette étude aux thèses de MM. RAOUL de PERCIN, *Essai historique sur les mandataires aux halles de Paris*. Caen, 1910, ROBERT FACQUE, *Les mandataires aux halles centrales de Paris*, Paris, 1911.

Les édits successifs de 1673 et 1690 donnèrent au factorat le caractère d'office héréditaire.

Par la suite, la royauté essaya de spéculer sur la suppression et le rétablissement alternatifs de ces offices.

Abolis en 1711 à charge de remboursement, mais sans que la mesure fût exécutée, les offices des facteurs furent rétablis officiellement par Turgot en 1716, abolis à nouveau, puis rétablis en 1779.

II. LE FACTORAT SOUS LA RÉVOLUTION

Aucune loi de cette époque n'a prononcé la suppression des facteurs ; on ne s'occupe pas d'eux ; ceci provient peut-être de ce qu'ils ne fonctionnent pas activement, à cause de l'arrêt général du commerce et de l'industrie.

Par interprétation de la loi du 7 mai 1791, on admit la suppression de la limitation du nombre des charges, et l'on en vint à la liberté du factorat. Quelques mesures furent prises pourtant pour la réglementer, surtout à la suite des terribles périodes de disette qui sévirent après la loi du maximum. A force de réglementation, on en arriva enfin au décret de 1807, qui mit fin d'une façon définitive au régime de liberté ; les facteurs étaient limités en nombre, nommés par l'autorité préfectorale, et, en somme investis d'un privilège administratif non établi par la loi.

III. — LE FACTORAT SOUS LE RÉGIME DU DÉCRET DE 1807

Aux termes du décret de 1807, les intermédiaires aux halles étaient chargés du recouvrement d'une taxe *ad valorem* sur les marchandises ; ils avaient le monopole de toutes les ventes aux Halles.

A la suite d'opérations frauduleuses, où 40 % des expéditions furent soustraites à l'impôt, survint un procès célèbre (le procès de la Vallée), et, aussitôt après, la réorganisation des Halles de Paris, en même temps que celle du factorat.

IV. — LE FACTORAT SOUS LE RÉGIME DU DÉCRET DE 1878

Le décret des 23-26 janvier 1878 n'abolissait pas le factorat, et il autorisait les facteurs aujourd'hui en exercice à conserver leurs fonctions ; mais il rendait ces fonctions accessibles à tous, sans limitation de nombre, et sans autre condition que de se faire admettre par le tribunal de commerce, sur une simple justification de moralité, de capacité, et moyennant un cautionnement de 10.000 frs. préalablement déposé.

Leur ministère n'était obligatoire que lorsque les ventes s'opéraient à la criée.

Le principal grief qu'on ait pu faire à la loi, c'est d'avoir laissé place, à côté des intermédiaires officiels, à des agents libres, les commissionnaires ; par

ce fait, on exposait les facteurs à une concurrence fâcheuse, et en même temps on leur permettait de prendre tour à tour le rôle de facteur et celui de commissionnaire ; par ce dédoublement de personnalité, les facteurs purent aisément se mêler à des opérations, qui leur auraient été interdites dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

V. — LE FACTORAT SOUS LE RÉGIME DE LA LOI
DU 11 JUIN 1896

Le nouveau régime imposait d'abord l'usage d'agents officiels et supprimait les intermédiaires libres ; la liberté du commerce n'était d'ailleurs pas atteinte, car l'organisation nouvelle laissait l'accès de la profession libre à tous, en exigeant toutefois des garanties plus sûres : les facteurs étaient investis du monopole des opérations ; mais quiconque pouvait devenir facteur, sous des conditions n'excluant que les indignes, et à charge d'observer le règlement établi pour l'exercice du factorat.

L'admission n'était plus prononcée par le tribunal de commerce. L'innovation curieuse de la loi était la création d'une chambre syndicale, composée de membres nommés par les facteurs et renouvelables tous les ans ; c'est cette chambre qui était chargée de formuler son avis sur les candidatures ; l'admission était prononcée en forme de nomination par le préfet de police.

En ce qui concerne, d'autre part, les opérations de vente, toutes les précautions étaient prises pour réprimer les fraudes commises autrefois sous l'empire du décret de 1878.

Cette situation est toujours celle des facteurs de Paris. On se rend compte qu'aux termes de cette réglementation, ils sont purement et simplement des commerçants, installant leur fonds de commerce dans un local mis à leur disposition par la ville, sous condition d'observer certaines prescriptions, libres par conséquent de vendre, non évidemment leur poste à la halle, mais leur fonds de commerce, bref placés exactement dans la même situation que tous les maraîchers, bouchers, charcutiers, marchands de poissons, qui occupent des places dans un marché.

Cependant une controverse a subsisté pendant longtemps, sur cette qualité de commerçant que nous attribuons aux mandataires aux halles de Paris. Les arguments émis contre notre thèse ne nous paraissent pas devoir résister à un examen approfondi. Il existe du reste une jurisprudence abondante en notre sens (1).

Pour les facteurs parisiens actuels, on ne paraît jamais avoir soutenu qu'ils étaient des fonctionnaires ; mais on faisait observer, en faveur du carac-

(1) Pour la qualité de commerçants des facteurs aux halles de Paris : Paris, 5 mars 1881, Sirey, 1881, 2, 130 ; Paris, 27 avril 1898, Sirey, 1900, 2, 46 ; Cassation, 30 avril 1900, Sirey, 1904, I, 333.

tère non commercial de leur profession, que ce sont des intermédiaires officiels, investis d'un monopole, qu'ils sont soumis à un contrôle rigoureux de l'administration qui les nomme, et qu'enfin il leur est formellement interdit de se livrer hors des halles à aucune opération commerciale. Pendant longtemps le tribunal de commerce de la Seine a adopté cette opinion, prétextant que les travaux préparatoires de la loi ne laissaient aucun doute sur les intentions du législateur, qui en avait fait de simples intermédiaires, n'opérant pas pour leur propre compte, et qui avait rendu leur ministère obligatoire, comme celui du commissaire-priseur (1).

Ces raisons ne nous ont pas convaincu. La réglementation du factorat n'empêche pas de reconnaître aux facteurs la qualité de commerçants. N'admet-on pas que les agents de change, les courtiers d'assurances maritimes sont des commerçants ? On n'hésite pas non plus à admettre que la profession de pharmacien est commerciale, bien qu'elle soit l'objet d'une réglementation très étroite (2). Au surplus la loi permet aux facteurs parisiens de débattre avec le client le montant de leur commission ; certes, ce trait ne suffirait

(1) Contre la qualité de commerçants des facteurs aux halles de Paris : Tribunal de comm. de la Seine, 25 novembre 1890, *Pand. Périod.*, 1892, 2, 176, *Journal des trib. de commerce*, 1897, page 41, et page 96 ; Paris 5 novembre 1903, Sirey, 1904, 2, 245.

(2) Cassation, 25 mai 1905, Sirey, 1908, I, 251.

pas à *lui seul* à imprimer à cette profession le caractère commercial ; c'est en le rapprochant des autres indices prérappelés et en tant qu'il les confirme, qu'il nous permet de conclure que les facteurs parisiens sont des commissionnaires au sens de l'article 91 du Code de commerce, c'est-à-dire des commerçants.

Et telle est l'argumentation qui a finalement triomphé devant la Cour de cassation (1).

B. — Le statut juridique des facteurs de province.

La situation actuelle du facteur parisien n'a rien de commun avec l'organisation provinciale. Celle-ci se rapproche bien plutôt de celle qu'avaient institué, pour la capitale, de très vieux édits et ordonnances de l'ancien régime et décrets de la Révolution et des gouvernements successifs de la France, jusques et y compris le décret de 1807. D'après cette organisation, comme nous l'avons vu précédemment, les facteurs étaient nommés par diverses autorités administratives, et en dernier lieu par le préfet de police. Bien que certaines décisions leur aient reconnu le caractère commercial (2), ils étaient de véritables agents municipaux ; ils n'étaient même pas assimilables aux titulaires d'un office.

(1) Cassation, 30 décembre 1907, Sirey, 1908, I, 385.

(2) Cassation 25 février 1854, Sirey, 1854, I, 506 ; 13 juillet 1864, Sirey, 1864, I, 413.

A la vérité, ils émirent la prétention de présenter leur successeur comme les officiers ministériels. Mais le Conseil d'Etat fit évanouir cette illusion. Le décret du 22 janvier 1878 les ayant privés d'un certain nombre de prérogatives, et notamment dépossédés du monopole de la vente à l'amiable dans l'enceinte des halles, les facteurs parisiens introduisirent un recours pour excès de pouvoir pour le faire annuler. Ils prétendaient d'une part, que cette expropriation de leur charge (ou prétendue telle) ne pouvait émaner que d'une loi, d'où excès de pouvoir pour cause d'incompétence du chef de l'Etat, et en outre que cette mesure, les dépossédant sans indemnité, constituait un second excès de pouvoir par violation des droits acquis (1).

L'arrêt du 30 juillet 1880 déclara que le décret du 22 janvier 1878 n'était pas entaché d'excès de pouvoir ; mais, il ajouta que le silence dudit décret sur la question d'indemnité permettait aux facteurs d'envisager le succès d'une requête à l'autorité administrative tendant à un dédommagement pécuniaire, réserve faite bien entendu du sort à faire à cette requête.

Effectivement un certain nombre de facteurs formèrent devant le ministre du Commerce une demande tendant à faire reconnaître leur prétention à dédommagement pécuniaire. Le ministre du Commerce se

(1) Conseil d'Etat, 30 juillet 1880, Sirey, 1882, 3, 8.

borna à répondre que cette affaire ne concernait pas son département et qu'il la renvoyait à son collègue de l'Intérieur ; celui-ci enfin, saisi à son tour rejeta la demande par décision du 1^{er} septembre 1880 contre laquelle les facteurs formèrent un pourvoi en la forme du recours de pleine juridiction (1). Ce à quoi, par arrêt du 20 janvier 1882, le Conseil d'Etat répondit : « *La profession de facteur ne constitue à proprement parler, ni une fonction publique, ni un office* ».

Pour être complet, et au risque d'attirer sur la jurisprudence du Conseil d'Etat le reproche d'une subtilité extrême, nous devons placer en dessous de l'arrêt le commentaire qu'en donnait par anticipation M. le commissaire du gouvernement Chante-Grellet. Comme les facteurs parisiens se prévalaient d'un arrêt par lequel la Cour de cassation avait, en 1852, validé un acte de cession consenti par l'un de leurs anciens collègues (2), il répliquait par une distinction, que nous n'aurions pas trouvée, entre l'*office* qui est incessible, même sous une forme d'exercice du droit de présentation, et la *clientèle* que les facteurs peuvent valablement céder, sans qu'il s'en suive pour l'administration aucune obligation d'investir l'acquéreur de la clientèle, ni la moindre restriction à son droit de donner la préférence à un candidat non présenté.

(1) Conseil d'Etat, 10 janvier 1882, Sirey, 1883, 3, 23.

(2) Cassation 27 janvier 1852, D. P., 1852, 1, 219.

Voici d'ailleurs le texte de ces conclusions : « Aux
* termes de l'arrêt de Cassation, on reconnaît aux fac-
« teurs une situation spéciale qui leur donne quel
« droit ? Celui de se former une clientèle ou achalan-
« dage, droit variable suivant la bonne ou mauvaise
« gestion et de former une propriété dont la cession
« n'est pas interdite, le droit absolu de nomination
« et de révocation appartenant d'ailleurs à l'autorité
« municipale et restant entier. Quant au droit à l'of-
« fice, au privilège de la présentation, il est bien évi-
« dent, dès lors qu'il n'est pas susceptible de propriété
« cessible, et par conséquent il n'existe pas, l'admi-
« nistration pouvant toujours nommer qui bon - lui
« semble, même un autre que le successeur présenté,
« ce qui n'a pas lieu pour les autres offices énoncés en
« la loi de 1816. »

Voilà à coup sûr, un *distinguo* inattendu. En effet, qu'est-ce qu'un fonds de commerce, sinon une propriété mobilière essentiellement constituée par la clientèle ou l'achalandage (1) ? Et cette définition ne s'impose-t-elle pas d'une façon plus évidente, lorsque, comme dans le cas présent, la plupart des autres éléments actifs et passifs du fonds de commerce font presque complètement défaut ?

Cependant, quoique les arrêts du Conseil et de la

(1) Voir A. WAHL, *Précis théorique et pratique de droit commercial*, 1922, n° 225 et suivants.

Cour de cassation, — ce dernier entendu à la manière de M. Chante-Grellet, — semblent en contradiction avec les principes du droit commercial, pratiquement la solution paraît s'imposer. La criée de province fait pièce à la belle ordonnance technique du droit commercial et du droit administratif ; c'est possible ; mais en dépit de toutes les tares qui la déshonorent aux yeux des jurisconsultes, elle présente, pour le ravitaillement des grandes villes une importance que nous ne nous permettrons pas de mettre en balance avec celle du salut de l'orthodoxie juridique. La jurisprudence l'a compris ; et cette intelligence lui fait plus d'honneur qu'une intransigeante inflexibilité. C'est à la technique du droit commercial qu'il appartiendra de mettre la théorie du fonds de commerce en harmonie avec les nécessités et les faits (1).

(1) Voir G. RENARD, *Le Droit, la logique et le bon sens*, 6^e conférence, « Les assouplissements nécessaires ».

Nous n'aurons pas la hardiesse de proposer l'amendement qu'il convient d'apporter à la théorie classique du fonds de commerce, pour la faire cadrer avec la situation des facteurs. Sans doute la trouverait-on dans la direction de la *théorie de l'institution et de la fondation* dont M. Hauriou a posé les bases dans le 4^e *Cahier de la Nouvelle Journée*, (1925) : la notion de fonds de commerce est sans doute tout simplement la traduction juridique de la notion économique d'entreprise ; elle traduit sur le plan de la technique juridique et individualise pour la commodité des transactions, l'idée dont l'entreprise est la mise en œuvre commerciale ou industrielle ; la clientèle ne s'identifie donc pas avec le fonds de commerce ; elle n'en est que l'un des attributs, le premier si l'on veut ; mais cet attribut peut appartenir à bien d'autres situations auxquelles on

Au reste, nous ne faisons point difficulté pour reconnaître la condition anormale du facteur : il est d'une part nommé par l'autorité, soumis au cautionnement et à un règlement ; d'autre part il ne reçoit pas de traitement, agit à ses risques et périls, et représente seulement les producteurs dont il est l'intermédiaire auprès du public. Au milieu de ces données contradictoires, un fait domine : le facteur est nommé par le maire, agent de l'autorité municipale ; dès lors, il ne peut, au sens rigoureux du mot, vendre son poste, car ce serait vendre une fonction, un titre qui lui vient de la puissance publique et procède de l'organisation de la police, transférer une délégation de l'autorité, et, par conséquent céder ce qui n'est pas dans le commerce, et contrevenir au principe de l'inaliénabilité de la fonction publique. Cependant, la rigueur des principes ne va pas jusqu'à s'opposer à ce qu'une clientèle de facteur (à défaut de la charge) fasse l'objet d'une cession. Cela peut s'expliquer par les considérations

n'a jamais songé à attribuer le nom de fonds de commerce : offices ministériels, cabinets d'avocats ou de médecin, etc. ; ainsi le poste de facteur. On reconnaît ici une tendance à « l'immatérialisation » des notions de droit et d'objet de droit, dont on pourrait souligner bien d'autres manifestations. Voir par exemple deux récents jugements, d'ailleurs frappés d'appel, du tribunal correctionnel de la Seine du 16 juin 1925 « *Bulletin des sciences Pharmacologiques* », Partie professionnelle, année 1925, pages 161 et suivantes, touchant l'extension de la propriété littéraire à l'enseignement oral des professeurs, et la protection de celui-ci contre le pillage sténographique.

Cf. dans le même *Cahier de la Nouvelle Journée*, G. RENARD, *Souveraineté et parlementarisme*, p. 96 à 104.

présentées par M. Bayle-Mouillard, conseiller rapporteur à la Cour de Cassation dans l'affaire même qui était rappelée en 1882 devant le Conseil d'Etat (1).

L'éminent juriste faisait une distinction importante entre deux sortes d'offices ou emplois :

1^o Ceux dont les émoluments et le profit dépendent de l'industrie, et de l'activité du titulaire et forment une sorte de clientèle et d'achalandage, susceptibles d'augmenter ou de diminuer suivant la capacité de celui qui en est investi, suivant le plus ou moins de confiance qu'il inspire ;

2^o Ceux où le profit est en quelque sorte fixé à l'avance par la loi et inextensible à telle enseigne que l'officier ou le fonctionnaire ne puisse augmenter sa clientèle ou ses profits par une activité plus grande, ni les diminuer par sa négligence ou son inertie (qu'on songe à la différence entre un notaire et un greffier).

A la criée, les commissions seront fonction du travail du facteur ; pour sa bonne marche, il est nécessaire que ce dernier soit mû par un intérêt personnel, qui le poussera à s'acquitter de sa tâche avec zèle, et pourtant sans essayer de se dérober au règlement. Quel meilleur aiguillon de cette activité, que le droit à la cession de clientèle qui récompense le mandataire aux halles, dans la mesure du mérite ou du moins du résultat de sa gestion ?

(1) Cassation, 2 août 1852, D. P., 1852, 2, 119.

Des considérations mêmes développées par le rapporteur à la Cour de Cassation, il résulte que la balance penche encore dans le sens du caractère public du factorat ; et c'est pourquoi, soit dit en passant, il n'y a pas d'assimilation à faire entre les réclamations émises par les facteurs en 1878 et celles que les bouchers élèveront à une autre époque (et qui furent si justement écartées par le Conseil d'Etat), à la suite de la suppression de leur monopole (1). Aucune assimilation n'est possible, d'abord parce que les bouchers ont toujours été de simples commerçants, ensuite parce que l'Etat n'a jamais créé les charges de boucher, pas plus qu'il n'est intervenu dans la cession de leurs fonds de commerce. Mais *a fortiori* si la suppression de ce monopole ne pouvait donner lieu à indemnité, le Conseil d'Etat devait-il rejeter la réclamation des facteurs à fin de dommages-intérêts.

En définitive, il semble que M. le commissaire du Gouvernement Chante-Grellet se faisait une représentation très exacte de la pensée incluse dans l'arrêt de Cassation de 1852 (2). Les deux jurisprudences

(1) Conseil d'Etat, 30 juin 1859, Bellamy, Sirey, 1860, 2, 282.

(2) Cassation, 27 janvier 1852, D. P., 1852, 1, 219. Rappelons l'espèce :

Il s'agissait d'une vente de charge de facteur faite par acte sous-seing privé, le 2 mars 1839, par le sieur Carriat aux sieur et dame Teinturier, conjointement et solidairement, moyennant la somme de 110.000 frs. Par suite de cette cession, une ordonnance de M. le préfet de police en date du 4 mai 1839, investit le sieur

sont d'accord pour reconnaître, à côté des fonctions publiques ordinaires, et des offices proprement dits, d'autres charges que l'on ne sait trop comment nommer et caractériser, qui constituent un privilège conféré par l'administration dans la vue de l'utilité générale, et dont le rendement, au point de vue de l'intérêt public, est lié au stimulant de l'intérêt privé et du profit personnel, chez les agents qui en sont investis.

Or, pour nous la question de savoir ce qu'étaient les facteurs parisiens avant le décret de 1878 est capitale ; c'est sa solution qui va nous fixer sur la condition des facteurs de province.

Pas plus que les facteurs parisiens de cette époque,

Teinturier des fonctions de facteur à la vente des farines à la halle de Paris.

Le sieur Carriat, n'étant pas payé du prix stipulé, dirigea ses poursuites contre la dame Teinturier, obligée solidairement avec son mari par l'acte sous-seing privé du 2 mars 1839, et qui depuis avait fait prononcer sa séparation de biens.

Pour repousser cette action, la dame Teinturier demanda la nullité du traité du 2 mars 1839. Elle soutint que les fonctions de facteur à la halle aux farines, ne constituaient pas une charge transmissible à prix d'argent ; que les facteurs à la halle étaient les préposés du préfet de police et, comme tels, révocables à volonté par ce magistrat ; qu'aucune disposition légale, décret, ordonnance ou même arrêté de préfecture, ne conférait aux facteurs de la halle le droit de présenter un successeur ; que dès lors, l'acte du 2 mars 1839 devait être déclaré nul, et de nul effet. Après jugement par défaut du tribunal de la Seine du 24 mai 1849, qui déclara la dame Teinturier mal fondée dans ses prétentions, et confirmation par la Cour de Paris le 27 août 1850, la Cour suprême fit siennes les conclusions des premiers jugés par la distinction que l'on sait. Voir page 127.

les facteurs provinciaux ne sont donc des officiers ministériels ; ce ne sont pas non plus de véritables commerçants, alors que sont-ils en définitive ?

Ce sont des agents municipaux, qui, sans être dans le droit commun de la fonction publique, s'en rapprochent à tellement de points de vue qu'on peut vraiment les qualifier de fonctionnaires, quoique d'une espèce un peu spéciale.

Nommés par le maire et soumis à ses règlements de police, justiciables de sa discipline, frappés d'interdiction de faire du commerce pour leur propre compte, ils appartiennent en vérité aux cadres de l'institution administrative, et ils possèdent l'état de fonctionnaires avec l'ensemble des droits et devoirs qui en dépendent, réserve faite du mode de leur rémunération et des conséquences pécuniaires qui s'en suivent.

On objectera que les facteurs ne représentent l'administration en aucun cas, qu'ils ne l'engagent jamais, qu'ils n'agissent jamais pour elle ; que d'autre part, s'ils sont soumis à des formalités, parfois au dépôt d'un cautionnement, c'est dans l'intérêt seulement de leurs mandants ; on ajoutera qu'ils possèdent une clientèle et peuvent la céder ; et l'on pourrait encore ajouter : ils sont astreints à des droits de place.

Tout cela est vrai. Et pourtant, il nous semble que les données déterminantes de leur situation et les traits essentiels qui lui impriment son tempérament juridique sont :

Qu'ils entrent en fonction par la nomination unilatérale du maire ;

Qu'ils sortent de fonction par la révocation unilatérale du maire (1) ;

Qu'ils sont durant leurs fonctions sous le pouvoir disciplinaire du maire. Ce sont répétons-le les traits caractéristiques de la fonction publique municipale (2).

Il ne serait impossible de trouver dans l'organisation administrative, d'autres situations, non pas identiques, à coup sûr et même parfois fort distantes, mais propres cependant à faire accepter cette infraction aux cadres, ce péché d'insoumission aux classifications habituelles que constitue la condition originale des mandataires aux halles de province.

On pourrait les comparer aux commissionnaires au mont-de-piété, nommés par le préfet de la Seine, soumis également à un règlement et à un cautionnement,

(1) Nous saisissons l'occasion pour indiquer que le droit du facteur à sa clientèle, dans le cas de révocation comme, d'une façon générale, dans le cas où, soit après démission, soit après révocation, le maire ne désignerait pas le successeur par lui désigné, s'analyse dans la faculté d'ouvrir, à titre privé, un établissement concurrent et d'y entraîner sa clientèle par toutes les mesures de publicité propres à l'attirer. Il ne faut pas chercher à contester qu'en fait le facteur dispose là d'une force très considérable pour contraindre le maire à accepter son successeur. Le refus constitue la clientèle, c'est-à-dire l'opinion publique, véritable juge du conflit entre le maire et le facteur.

(2) En conséquence le facteur est protégé, en cas de sanction disciplinaire, par l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 (communication du dossier).

et rémunérés par une commission sur les emprunteurs, dont ils sont les intermédiaires auprès de l'administration. Faut-il rappeler que certains collèges ont un pensionnat fonctionnant, non sous le régime de la régie municipale, mais au compte personnel du principal ; et encore qu'il a fallu attendre une décision de justice toute récente pour savoir si le directeur de l'Opéra-Comique était un fonctionnaire ou un concessionnaire (1). Entre l'instruction publique et les beaux-arts, les facteurs aux halles tiennent une place flatteuse au milieu de nos classifications administratives.

De l'originalité de leur situation, résulte l'impossibilité de placer les facteurs sous le régime du statut du personnel municipal, et la nécessité de leur constituer un statut spécial. Il est évident par exemple, que les mandataires aux halles, n'étant pas rémunérés par un traitement, demeureront en dehors du règlement du régime des pensions de retraite communales. Quoi qu'il en soit, l'autorité municipale tend à leur donner dans la mesure du possible, les mêmes avantages qu'aux fonctionnaires ordinaires. Ainsi nous lisons dans le règlement nancéien de 1924 (art. 4) :

« En cas d'infraction aux principes du présent règlement ou de manquement à leurs devoirs professionnels, les facteurs sont passibles : de l'avertisse-

(1) Conseil d'Etat, 27 juillet 1923, *Revue du droit public*, année 1923, page 563.

« ment, de la réprimande, de la révocation. Aucune de
« ces peines ne peut être infligée sans qu'ils aient été
« mis en demeure de prendre communication de leur
« dossier, et de présenter leur défense. La révocation
« ne peut être prononcée que sur avis d'un conseil
« constitué par la commission d'administration générale
« du conseil municipal, laquelle peut siéger à la
« majorité absolue des conseillers qui la composent ;
« le maire et ses adjoints ne prennent point part à la
« délibération.

« Le conseil est présidé par un de ses membres, lequel
« est désigné par la commission d'administration générale
« dans la première séance qu'elle tient après
« chaque renouvellement du conseil municipal, ou à
« la suite de la démission ou du décès du président en
« exercice. Le président a voix prépondérante en cas de
« partage.

« L'inculpation est présentée par le maire ou l'adjoint
« délégué. L'inculpé peut se faire assister par un
« défenseur choisi parmi les avocats régulièrement
« inscrits, ou par toute autre personne agréée par le
« président. »

Ainsi se marque la tendance à stabiliser la situation
du facteur par l'attribution d'un statut et la création
d'une juridiction disciplinaire. Ainsi s'accuse le rapprochement
du factorat et du — pardon du néologisme ! — « fonctionnariat ».

TROISIÈME PARTIE

Application pratique

CHAPITRE I

QUELS SONT LES PRINCIPES SUIVIS PAR LES VILLES POURVUES D'UNE CRIÉE ?

Le moment est venu de nous demander si cette intervention municipale dans le ravitaillement ne révèle pas, dans la pratique, des méthodes irrégulières, en d'autres termes de nous rendre compte, si l'exercice du pouvoir de police dans le sens de la création d'un service public de ravitaillement a pu en fait se réaliser sous forme de règlements juridiquement corrects. C'est aux résultats de l'enquête à laquelle nous nous sommes livré sur ce point que sera consacrée la dernière partie de ce travail.

Cette enquête, nous devons l'avouer, est loin d'avoir pleinement rassuré notre conscience de juriste sur la

régularité des pratiques en vigueur. A notre grand étonnement, nous avons constaté que dans beaucoup de villes, la criée était organisée sous forme de concession.

Dans le tableau qui va suivre, nous classons en trois catégories les villes sur lesquelles nous avons pu nous renseigner :

1^o D'abord celles où la criée est établie sur la base d'une concession de service public, avec cahier des charges ;

2^o Puis celles où la criée est établie sur la base régulière du pouvoir de police et sous forme de règlement de police, mais où ce pouvoir et ce règlement sont détournés de leur fin légale vers un but financier ;

3^o Nous terminerons en citant, à titre d'exemplarité, quelques communes où la criée fonctionne en tous points — ou à peu près — conformément aux principes que nous avons essayé de justifier.

I. — VILLES OU LA CRIÉE EST ÉTABLIE PAR VOIE DE CONCESSION

Tel est le cas de la ville de Lyon (1). Nous relevons dans son règlement une en-tête fort inattendue ; elle est ainsi libellée :

*Concession à un mandataire de l'exploitation des criées
et des ventes populaires des Halles des cordeliers.*

(1) Règlement de la criée de la ville de Lyon du 28 juillet 1922.

Suivent des dispositions sur lesquelles nous attirons spécialement l'attention :

« Article 2 § 2. — Le mandataire est désigné par le
« maire de Lyon, aux termes d'une convention signée
« par les deux parties.

« § 3. — La présente concession prendra fin le
« 15 juillet 1925 et le taux du droit d'abri est fixé à
« 3,50 pour cent.

« § 4. — Le poste de mandataire à la Halle des
« Cordeliers est exploité suivant les clauses et condi-
« tions ci-après :

« § 9. — Le droit d'abri payé à la ville est calculé
« sur le chiffre brut des ventes réalisées par le manda-
« taire. Il est versé mensuellement à la caisse munici-
« pale dans les cinq premiers jours du mois pour le
« mois précédent. »

« *Vente à la criée* : En ce qui concerne la vente à la
« criée, la vente au détail est interdite..... »
(suit la tarification des quantités minima pouvant
être mises aux enchères).

On remarquera cette interdiction de la vente au détail. Il semble qu'à Lyon, la criée ne fonctionne directement qu'au profit des commerçants (marchands de poissons, bouchers, fruitiers et marchands de légumes), sauf répercussion favorable aux consommateurs. La criée a pour but normal l'établissement d'un marché de première main (V. l'article 2 du règlement de Nancy) ; l'a-t-on oublié à Lyon ? Il est peut-être du

du plus haut intérêt d'approvisionner le commerce local en supprimant les autres intermédiaires : mais il est, lui aussi, un intermédiaire ; et si intéressante que soit la protection du petit commerce il semblerait qu'elle ait tenu, dans les préoccupations du conseil municipal lyonnais plus de place que l'intérêt des consommateurs, spécialement des classes laborieuses, si, pour ces dernières, n'existait une institution spéciale, organisée dans la troisième partie du règlement, au titre « *Ventes populaires* ». Voici la disposition essentielle placée sous cette rubrique :

« § 1. — L'emplacement réservé à ces ventes sera
« interdit pour la vente en gros.

« Un arrêté du maire pourra, suivant les circonstances, fixer pour chaque marchandise les quantités
« et les prix maxima de chaque vente. »

Ainsi pratique-t-on la justice distributive dans l'administration de notre seconde capitale : pour le petit commerce, une criée illégale ; pour le public un système de taxation non moins illégal ; car on chercherait en vain le texte législatif ou le principe juridique auquel elle s'appuie.

A la rubrique des droits et obligations du mandataire, on trouve les formules suivantes :

« § 4. — Il est interdit au mandataire de céder ses
« droits à un tiers, sans l'autorisation expresse et par

« écrit de l'administration, qui reste libre en la circonstance d'imposer à ce dernier telles conditions de garantie qu'elle jugera nécessaires. »

Ce paragraphe accuse le caractère juridique de la fonction du facteur ; ce n'est pas un agent public nommé par l'autorité municipale ; c'est le concessionnaire d'un service administratif, et surtout un commerçant, n'ayant d'autre lien avec l'administration que des engagements purement contractuels et synallagmatiques.

La criée lyonnaise et les « ventes populaires » qui s'y rattachent forment un ensemble très cohérent, devant lequel le juriste ne peut que se voiler la face : concession, association d'intérêt entre la ville et le facteur, droits de place *ad valorem*, taxation des prix de vente au marché, autant de contre-vérités juridiques.

Ville du Mans.

La réglementation établie au Mans prend le nom de « cahier des charges de la vente à la criée (1) ». Dans cette ville, la concession est établie sur la base d'une adjudication réglée comme il suit :

« Article 2. — L'adjudicataire prendra le titre de « facteur municipal aux ventes à la criée.

(1) Cahier des charges de la criée de la ville du Mans du 14 octobre 1912.

« Article 3. — L'adjudication de la partie du mar-
« ché couvert et de tous autres locaux.....
« aura lieu.....

« La mise à prix est fixée à quatre mille cinq cents
« frs par an à verser par l'adjudicataire à la ville.

« Le bail faisant l'objet de la présente adjudication
« commencera à courir du 1^{er} janvier 1913 pour finir
« au 31 décembre 1921.

« Les deux parties auront la faculté de faire cesser
« l'adjudication tous les trois ans, en se prévenant de
« leur intention une année au moins à l'avance....

« Article 10. — Le concessionnaire ne pourra céder
« son entreprise qu'après l'acceptation de son succes-
« seur par l'administration municipale. Dans le cas où,
« pour une cause quelconque, il se trouverait dans
« l'impossibilité d'exploiter lui-même les ventes à la
« criée, le maire aurait la faculté de prononcer la rési-
« liation de la concession.

« Toutefois, en cas de décès du concessionnaire, ses
« ayants-droit pourront présenter un successeur à
« l'agrément de l'administration, et pour la période
« en cours.

« La déchéance pourra être prononcée contre le conces-
« sionnaire, si son exploitation donnait lieu à des
« plaintes graves reconnues fondées par l'administra-
« tion, soit en ce qui concerne les soins à donner aux
« marchandises, soit en ce qui touche au règlement
« des comptes..... etc..... enfin la
« déchéance pourrait encore être prononcée par le
« maire, si, après avertissement, le concessionnaire
« persistait à ne pas remplir toutes les obligations qui
« lui sont imposées par le présent cahier des charges...

« Il ne pourra prétendre à raison de cette déchéance
« à aucune indemnité, et le cautionnement resterait de
« plein droit acquis à la ville. »

Du commencement jusqu'à la fin de ce cahier des charges, où 17 articles sur 36 s'occupent de l'adjudicataire, le représentant de la ville n'est qu'une fois désigné du nom de facteur : à l'article 2. Il semble qu'il ait répugné à l'autorité municipale de se servir d'une dénomination administrative peu en rapport avec l'activité toute commerciale assignée à cet agent. Nous trouvons ici tous les éléments de la concession : adjudication ; cahier des charges avec les sanctions que se réserve l'administration. La ville a beaucoup moins souci de la personnalité du facteur que du rendement de l'adjudication ; c'est une entreprise financière ; le but de police est complètement préterité.

Ville de Marseille.

C'est aussi un cahier des charges, ainsi que s'exprime l'article 1^{er}, qui « a pour objet de régler la location et l'exploitation du marché pour la vente en gros à la criée du poisson frais, des coquillages, gibiers d'eau..... etc....., et généralement de la marée, apportés sur les carreaux de la Halle Vivaux (1). »

(1) Cahier des charges pour l'exploitation de la Halle Vivaux de Marseille du 26 janvier 1910.

Cette concession est ainsi établie :

« *Article 3.* — Sa durée est fixée à 9 ans, qui courront du jour de la mise en possession.

« *Article 4.* — La société versera à l'Hôtel de ville, pour la location de la Halle ou droit d'occupation, aménagement, eau et surveillance, une redevance annuelle de 8.000 frs ».

« *Article 5.* — Pour fournir à la société le moyen de s'indemniser du prix de location à verser annuellement à la caisse municipale, la couvrir de ses frais de personnel, et lui assurer la rémunération, la ville l'autorise à percevoir sur toutes les ventes faites par son entremise, une commission dont le taux est fixé à 3,50 °/o. »

« *Article 10.* — Il est interdit à la société de céder son entreprise, sans l'agrément du conseil municipal, sous peine de déchéance : dans tous les cas, elle demeure solidairement responsable de la gestion de son concessionnaire. »

« *Article 15.* — Les ventes à cris publics du poisson frais et autres marchandises énumérées à l'article 1^{er} ne pourront être faites que par l'intermédiaire de la société. »

La redevance imposée au facteur n'est pas, comme à Lyon fixée par un tant pour cent sur les opérations. Elle est forfaitaire. Si tant est que son importance ne dépasse pas celle des droits de place, et sous réserve d'un changement de dénomination, elle serait donc régulière, si elle ne participait du vice initial du

procédé contractuel. Aux termes du cahier des charges, elle est présentée comme un moyen offert à l'entrepreneur de la criée de s'acquitter de la location qu'il paye à la ville. Cet entrepreneur est une société à laquelle est conféré le monopole des ventes à cri public : elle a la faculté de rétrocéder avec agrément du conseil municipal. Il va s'en suivre des conséquences importantes, entre autres que nous ne trouverons ni facteurs, ni mandataires à la désignation de l'autorité municipale. La société semble être libre de régler à son gré, dans les cadres du cahier des charges, la nomination et les attributions de son personnel, tout au plus est-il spécifié à l'article 18 alinéa 3 :

« Article 18 § 3. — Les crieurs devront être agréés
« par une commission composée de délégués du maire
« président, de l'inspecteur, d'un commissionnaire,
« d'un délégué des prud'hommes pêcheurs et de la
« société. Les employés de la halle devront tous être
« Français. »

La criée de Marseille offre ainsi une physionomie très originale. Son organisation n'en est pas moins irrégulière.

Ville de Rennes.

Nous relevons enfin dernier exemple de concession dans la réglementation de la ville de Rennes (1).

(1) Réglementation de la ville de Rennes du 7 février 1911.

De la lecture de cette réglementation, il ressort clairement que le pouvoir de police du maire est étrangement mélangé au pouvoir de gestion du conseil municipal.

Nous ne nous étendrons pas sur de nombreuses irrégularités communes à Rennes et à diverses autres villes, dont nous connaissons déjà l'organisation. Voici seulement quelques articles :

« *Article 1^{er}.* — La ville de Rennes cède à M. Madon l'entreprise de la vente à la criée des denrées alimentaires, pour une période de 10 années à partir du 1^{er} mai 1911.

« *Article 16.* — La cession de la criée a lieu aux conditions suivantes : M. Madon versera chaque jour entre les mains de l'employé municipal affecté à ce service :

« 1 % sur toutes les ventes brutes jusqu'à 50.000 frs.

« 1,50 % de 50.000 à 100.000 frs.

« 2 % de 100.000 à 200.000 frs.

« 3 % de 200.000 à 300.000 frs.

« 4 % de 300.000 à 400.000 frs.

« 5 % de 400.000 et au-dessus. »

La ville est directement intéressée aux affaires du concessionnaire par un pourcentage gradué, croissant avec le chiffre des ventes ; c'est un tarif quelque peu semblable à celui de Lorient (voir ci-dessus page 96), sans que toutefois nous retrouvions ici l'association d'intérêts déguisée sous couleur de droits de place ; au

contraire le but financier est exprimé avec une franchise digne d'une meilleure cause dans la conclusion du rapport présenté par le maire au conseil :

« Ne devant pas perdre de vue, bien que les finances municipales soient appelées à bénéficier encore dans de très notables proportions de l'exécution de ce traité, que dans la circonstance ce ne sont pas les bénéfices éventuels à réaliser qui doivent dicter notre conduite, mais seulement les avantages énormes que nos concitoyens ne pourront manquer de retirer du rétablissement de la criée municipale, dont l'exploitation commencera le 1^{er} mai prochain (1) ».

Ces remarques faites, il convient de rapprocher ces exploitations d'une nouvelle forme d'entreprise qui a déjà été l'objet d'études nombreuses, à la suite des dispositions législatives qui en ont consacré quelques applications particulières (2). Ces entreprises, qualifiées de « sociétés d'économie mixtes », sont envisagées et conçues dans le même esprit que beaucoup de nos criées de province.

« La création d'entreprises présentant un caractère très net d'intérêt général, écrit le professeur P. Lescot (3), a donné naissance en effet dans ces der-

(1) Voir rapport du maire au conseil municipal. Procès verbaux des délibérations du conseil municipal de Rennes année 1911 page 83.

(2) Voir LAPIE, *L'Etat actionnaire*, thèse, Paris, 1925.

(3) P. LESCOT, *Une forme nouvelle d'entreprise* (*Bulletin de la société industrielle de l'Est*, 1924).

« nières années, à une formule nouvelle entre les pou-
« voirs publics et les initiatives privées.

« Jusqu'alors, quand une société se fondait, digne
« d'être soutenue parce que chargée d'assurer un ser-
« vice d'utilité générale, on voyait la personne mo-
« rale de droit public quelle qu'elle soit (Etat, Dépar-
« tement, Commune), intéressée au bon fonctionne-
« ment de ce service, lui verser une subvention ou
« mettre à sa disposition les terrains dont elle avait
« besoin. Mais là se bornait l'intervention de cette
« personne morale. Tout au plus parfois, se réservait-
« elle un vague droit de contrôle sur la marche de
« l'affaire.

« Aujourd'hui, vis-à-vis des entreprises de ce genre,
« l'Etat et les communes notamment entendent se
« montrer plus exigeants. Au système de la subvention,
« ils préfèrent celui de l'association. Ils veulent se faire
« délivrer des parts sociales, devenir actionnaires, et
« jouir des mêmes droits et prérogatives que les autres
« membres de la société, si bien que le groupement de
« nature privée va se transformer par suite, en un
« groupement de nature à la fois publique et privée.
« C'est la société dite d'économie mixte.

« Certains textes législatifs, certaines propositions
« récentes consacrent cette forme nouvelle de société.

« C'est d'abord la loi du 16 octobre 1919 sur l'utili-
« sation de l'énergie hydraulique (art. 7 et 8 § 10).

« C'est encore la loi du 11 août 1920 sur l'établisse-

« ment d'un réseau de transport d'énergie à haute tension dans les régions libérées.

« Plus récemment, lorsque fut discutée et votée la suppression du monopole des allumettes, on proposait que l'Etat entrât comme actionnaire dans la société qui eût été chargée à sa place de cette fabrication. »

La criée, constituée sous la forme de la concession (1), répond à une idée assez analogue à celle de la société d'économie mixte. Elle constitue une association intéressée de la ville dans une entreprise commerciale présentant un intérêt général. Pourtant dans la « concession de criée », il n'y a pas société proprement dite. Et si nous cherchions un terme de comparaison plus proche, peut-être faudrait-il nous tourner du côté des établissements du type de la Banque de France. Comme à la Banque de France, nous trouvons dans les criées un monopole, celui de la vente aux enchères publiques, dont jouissent un ou plusieurs mandataires, intéressés par ce fait à la bonne marche de l'entreprise ; une association d'intérêts où apparaît la commune se réservant un partage dans les bénéfices, en considération du privilège concédé. Cette forme juridique, sous réserve d'une habilitation législative qui existe pour la Banque de France et qui fait défaut pour les criées,

(1) Concession de service public à Lyon, le Mans, Marseille, Rennes ; sous forme de concession de travail public à Lorient (voir ci-dessus page 96 et suivantes).

a pour elle d'avoir fait ses preuves ; et nous ne cachons pas qu'elle nous semble préférable à celle de la « société d'économie mixte ». Mais à tout prendre plutôt encore l'une ou l'autre de ces formes, si irrégulières qu'elles soient actuellement l'une et l'autre pour les criées, que le déguisement d'une entreprise financière sous l'apparence d'une entreprise policière, telle que l'ont pratiqué les villes formant le deuxième des trois groupes que nous avons annoncés. Plutôt la crânerie, d'une franche et audacieuse infraction à la légalité dans l'intérêt public, que les ruses cousues de fil blanc auxquelles ont eu recours ces dernières.

II. VILLES OU LES CRIÉES SONT ÉTABLIES SUR LA BASE D'UN RÈGLEMENT DE POLICE, MAIS FONCTION- NENT EN RÉALITÉ AU PROFIT DES FINANCES MUNI- CIPALES.

Ces villes ont mis en œuvre le plus médiocre des procédés de la technique juridique, sinon le moins usité : la fiction.

Il est bien regrettable, ont pensé certains maires, d'organiser au profit du public un établissement dont la ville elle-même ne tirerait aucun profit, sous le prétexte qu'il est impossible de le légitimer juridiquement par tout autre moyen que par le pouvoir de police : la police est gratuite ! Qu'à cela ne tienne ! nous allons réaliser des profits ; instituer la participation des finances communales aux bénéfices de l'entreprise ;

mais, pour sauver la légalité, nous qualifierons cette participation aux bénéfices de droits de place.

Quoi donc, en effet, de plus simple, dans un règlement de police habilement conçu, après avoir déclaré dans des considérants appropriés, qu'il importait de prendre des mesures d'ordre, afin d'assurer l'approvisionnement et la salubrité des denrées, d'insérer au milieu d'une quantité considérable d'articles relatifs à la police, deux ou trois lignes ayant trait à des redevances *ad valorem* sur les affaires du facteur, que pour les besoins de la cause on considérera comme une simple modalité des droits de place payés sur tous autres occupants de la voie publique ou des occupants du marché (1) ?

Ville d'Amiens

C'est en ce sens qu'est conçu le règlement de la ville d'Amiens (2). En voici les dispositions essentielles :

- « Le sénateur, Maire de la ville d'Amiens,
- « Vu l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale et l'article 471 § 15 du code pénal ;
- « Vu la délibération du Conseil Municipal en date du
- « 29 février 1888 ;

(1) Une intervention du conseil municipal est évidemment nécessaire pour agréer cette modalité et permettre au maire de rédiger son arrêté en conséquence.

(2) Règlement du marché d'Amiens du 30^e avril 1888.

« Considérant que les arrêtés municipaux relatifs à
« la vente du poisson en gros et en détail, et notam-
« ment ceux des 9 mars 1792, 29 brumaire an X,
« 27 novembre 1833, 25 novembre 1850, 18 février 1861,
« 27 août 1869, et 19 juin 1885, contiennent des dis-
« positions qui sont tombées en désuétude, que d'autres
« doivent être complétées, qu'il importe d'ailleurs de
« prendre toutes les mesures propres à augmenter les
« approvisionnements de la Poissonnerie, d'y établir
« le bon ordre et de s'assurer de la salubrité du pois-
« son mis en vente, et qu'il convient en conséquence,
« de réunir dans un seul arrêté toutes les prescrip-
« tions nécessaires à cet effet ;

« Arrête :

Vente en gros

« *Article I.* — Tout le poisson frais de mer et celui
« d'eau douce, les huîtres, les moules, et autres coquil-
« lages destinés pour la vente, seront transportés sous
« l'escorte d'un agent de l'octroi, des bureaux d'entrée
« à la Poissonnerie d'Amiens, en vertu d'un permis
« d'introduction. *Un passe-debout sera délivré pour le*
« *poisson qui ne devra que traverser la ville.*

« *Article 6.* — Le commerce de poisson est libre dans
« la ville d'Amiens. Néanmoins, toute personne qui vou-
« dra l'exercer en dehors de la Poissonnerie, sera tenue
« de le déclarer préalablement au commissariat Central
« de police qui pourra toujours provoquer les mesures
« nécessaires de salubrité dans les dépôts et les boutiques
« où le poisson sera mis en vente.

Vente à la criée

« *Article 69.* — Afin de ne pas retarder le départ
« des producteurs qui apporteront eux-mêmes leurs
« denrées, le Receveur-facteur leur fera l'avance du
« montant de leurs ventes, sans aucune répétition contre
« eux en cas d'insolvabilité des acquéreurs et sous la
« seule déduction des droits de place fixés par l'ar-
« ticle 74.

« *Article 74.* — Le Receveur-facteur percevra, au
« profit de la ville, un droit de criée, à raison de
« 8 % du montant de la vente ».

Nous ne pouvons qu'approuver les idées exprimées dans les considérants de cet arrêté, et le souci qu'il manifeste de la liberté du commerce. Le vice est dans l'article 74, établissant au profit de la ville un « droit de criée », de 8 % que, d'avance, l'article 69 a prudemment et fictivement qualifié de droit de place.

A noter qu'à Amiens, le facteur touche un traitement fixe de la ville, en sus d'une commission à prélever sur la taxe municipale ; l'association intéressée est flagrante. Elle s'affirme dans l'article 65 ainsi conçu :

« *Article 65.* — Outre le traitement indiqué à l'article 48, il est alloué au Receveur-facteur une indemnité
« de 5 % sur le montant brut des droits perçus par
« lui (art. 74).

« Cette allocation figurera à l'état mensuel des appointements ».

Ville D'Evreux

Si la vente à la criée est réglementée dans cette ville dans le même esprit qu'à Amiens, nous y relevons en outre certaines erreurs assez fâcheuses. Notamment une singulière confusion de police du maire avec le pouvoir de gestion du conseil municipal.

Cela ressort du premier motif du règlement (1).

« Vu la délibération du conseil municipal en date du « 13 août 1909 *autorisant la création* aux marchés couverts *d'une vente à la criée*, etc ».

C'est au maire et non au conseil municipal qu'il revient d'instituer et réglementer la criée. Le maire peut solliciter l'*avis* du Conseil municipal ; il n'a pas à lui demander l'*autorisation* d'établir une criée.

D'autre part le facteur est traité comme un commerçant, et habilité à céder sa charge par l'article 17.

« *Article 17.* — Ce mandataire aura la faculté, en « raison des avances par lui faites, de vendre ou de « céder son emploi. Cette cession ne pourra toutefois « être effectuée qu'après acceptation par le maire du « successeur éventuel ».

Il est inutile de réfuter pour la deuxième fois cette erreur grave de conséquences, en ce qu'elle va per-

(1) Règlement de la criée de la ville d'Evreux du 20 septembre 1909.

mettre au facteur de trafiquer d'une véritable fonction publique comme d'un fonds de commerce.

L'article 17 impose d'autre part au mandataire « pour
« tous droits de place de stationnement dans la halle
« une taxe de 1^o/o sur le montant de toutes les ventes
« faites » ; c'est toujours, ainsi qu'à Amiens, la formule fictive qui amène la ville à entrer en association avec un « commerçant ».

Ville de la Rochelle

Le règlement de police qui institue la vente aux enchères de la Rochelle (1) donne à première vue l'illusion d'un règlement parfait. Il faut y regarder d'un peu près pour y apercevoir l'intérêt financier.

On est frappé de ce que le règlement — comme à Lyon — n'autorise pas la criée au détail, ce qui semble absolument contraire au but de l'institution. Mais — à la différence de Lyon — ce n'est pas en vue du petit commerce que semble établie la criée, mais en vue de favoriser les expéditions sur Paris. Il est dit en effet à l'article 21 § 3 «, qu'afin de ne pas retarder les expéditions qui se font par les trains du matin sur Paris, « de ne vendre que dans telles et telles conditions, etc. ».

Quel intérêt d'approvisionnement, de salubrité publique, et par conséquent de police, la ville de La Ro-

(1) Règlement de la criée de la ville de La Rochelle du 25 novembre 1912

chelle peut-elle trouver à la célérité des expéditions sur la capitale ? On le comprend à la lecture de l'art. 27.

« *Article 27.* — Toute adjudication prononcée par les crieurs est définitive, et sert de base à la perception du prix de vente, et des *droits de criée*, qui doivent être immédiatement versés par l'acheteur à la *caisse du marché* ».

Voilà le bout de l'oreille ! Qu'est-ce donc que cette caisse du marché ? Le règlement, plus circonspect encore que les précédents, s'abstient de fournir aucune explication à ce sujet : il se borne à établir à son profit un droit de criée de 3 %. Est-ce pour la ville ? Est-ce pour les facteurs ? Le règlement est muet.

Il est permis de supposer que les taxes qui rentrent dans la caisse du marché tombent en définitive, par quelque ricochet dans la caisse municipale. En effet, s'il en était autrement, pourquoi la ville déciderait-elle à l'article 8 du règlement « que tout le poisson introduit dans le marché, ne peut en sortir qu'après avoir été vendu aux enchères par les soins des agents de l'administration », et à l'article 23, que tout le poisson de mer introduit dans la commune de la Rochelle pour y être vendu, doit, préalablement à la vente, être examiné sous le rapport de la salubrité, par les inspecteurs spécialement chargés de ce service ? »

Ne sommes-nous pas fondé à soupçonner dans ces textes la recherche d'un intérêt financier ? S'il en est

ainsi le règlement de la Rochelle est deux fois irrégulier : 1^o Le maire de La Rochelle oblige les mareyeurs à passer par la halle, pour une visite sanitaire, — qui ne va pas sans débours — alors que la salubrité de la ville est hors de cause, s'agissant de poisson qui ne doit pas être consommé sur place ; 2^o Cette formalité accomplie, et pour que le péage se renouvelle, il décrète illégalement, que tout le poisson, même celui qui est destiné à l'exportation, sera soumis à la vente aux enchères — lisez au « droit de criée ».

La criée de la Rochelle est, de toutes, la plus adroitement agencée pour éluder les restrictions qu'impose le caractère policier de l'institution, comme celle de Lyon est la plus hardiment édifiée sur la négation même de ce caractère.

III. VILLES OU LES MUNICIPALITÉS ONT SUIVI DES PRINCIPES RÉGULIERS EN MATIÈRE DE CRIÉE.

La modeste enquête à laquelle nous nous sommes livré a porté sur onze villes, dont les règlements de criée sont à notre dossier. Nous n'en avons trouvé que trois dont le règlement fût conforme aux principes démontrés dans les deux premières parties de cette étude.

Devons-nous en conclure qu'en France, il y ait actuellement une très grosse majorité de communes importantes où les maires abusent de leur pouvoir de police, ou en ignorent la limite ?

Ce jugement serait bien sévère, et cette conclusion bien décourageante. Il faut bien considérer que le maire, serait-il juriste de carrière et de tempérament, est d'abord un administrateur, et que la préoccupation des nécessités pratiques l'emporte dans son esprit sur celle d'une stricte orthodoxie juridique. On dit que les mathématiciens sont très dangereux en affaires ; n'en serait-il pas de même des juristes trop ombrageux en administration ? *Primum vivere, deinde philosophari...* et aussi *juridicari*, continuerions-nous, si ce barbarisme ne nous faisait horreur. La fonction administrative, enseigne le doyen Hauriou, n'est point tant l'application d'une loi qui est censée avoir implicitement prévu tous les besoins et les moyens d'y satisfaire, que l'*entreprise* de la satisfaction des besoins généraux dans les cadres de la loi : l'administration est un *entrepreneur* qui ose et qui risque, parce qu'il veut d'abord aboutir (1).

Il faut tenir compte, en second lieu, de l'extrême difficulté de trouver dans le système de notre droit public, « le joint » où introduire une institution nécessaire, qu'aucun texte législatif n'a consacrée.

Il faut tenir compte aussi du fait accompli : Les

(1) Cf. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 10^e édition, p. 21 et suiv. : Pour l'administration, « le but pratique est au premier plan... « le moyen juridique est au second plan... ; la fonction administrative...est encore plus pratique que juridique ». Cf. G. RENART, *Éléments de droits public*, p. 77 et s.

criées se sont constituées bien avant que la jurisprudence ne donnât à leur sujet des lumières qui demeurent aujourd'hui encore assez vacillantes, — avant même que la doctrine ne s'en préoccupât. Nous constatons nous-même en débutant, que les candidats au doctorat avaient jusqu'ici négligé le problème auquel nous avons eu la témérité de nous attaquer. Et l'on a écrit tant de thèses de doctorat sur des sujets rebattus ! Dans cette incertitude, comprend-on que les maires aient hésité, qu'ils aient purement et simplement respecté l'état de choses consolidé par la pratique, s'en tenant à des mises au point de détail, craignant de tomber d'une irrégularité dans une autre, gagnant du temps, et attendant qu'enfin le législateur se décidât à donner aux criées de province la charte dont sont pourvues les Halles de Paris ?

Il convient pourtant de signaler quelques villes dont les administrateurs se sont montrés plus hardis, et ont entrepris d'organiser la criée sur les bases juridiques mêmes que nous avons essayé de justifier.

L'orthodoxie juridique est véritablement observée :

1^o A Bordeaux (1), l'arrêté municipal organisant la vente à la criée de cette ville, n'établit aucune redevance au profit du budget pour l'occupation de la halle par le facteur ; mais il existe, indépendamment de cet arrêté, un autre arrêté, pris suivant délibéra-

(1) Règlement de la criée de la ville de Bordeaux du 9 août 1921.

tion du conseil municipal, fixant les modalités de la perception des droits de place pour les facteurs de la criée ; la redevance est fixée bien entendu à l'unité de surface. Voici du reste l'article 1^{er} § 2 de la délibération :

« Les facteurs seront tenus de payer au « Service des « droits de place » toujours par mois et d'avance une « redevance forfaitaire pour droits de place fixée ainsi « qu'il suit :

« Pour une division entière vingt-cinq frs par « jour » (1).

2^o A Orléans, dont le règlement de criée, en date du 14 décembre 1910, est analogue au règlement bordelais (2). C'est le doyen des règlements de bon aloi juridique.

3^o Enfin à Nancy, dont le règlement de criée a été établi par un arrêté du 6 décembre 1924 (3), auquel nous avons maintes fois fait allusion au cours de ce travail.

Nous publions en annexe l'un de ces trois règlements.

(1) Arrêté du 25 janvier 1924, pris à la suite de la délibération du C. M. du 14 décembre 1923.

(2) Règlement de la criée de la ville d'Orléans du 14 décembre 1910.

(3) Arrêté du maire de Nancy du 6 décembre 1924 pris sur avis du conseil municipal en date du 19 novembre 1924.

CHAPITRE II

RÉSULTATS ÉCONOMIQUES

Un des buts, non déclarés, des institutions de ventes à cri public est d'agir sur le commerce de l'alimentation en vue de faire baisser les prix. Des sacrifices pécuniaires parfois considérables ont été faits par les villes pour construire des halles et des marchés, et des efforts ont été tentés pour assurer le ravitaillement. Ces efforts, ces sacrifices ont-ils été inutiles ?

Il semble que, pour en juger équitablement, il ne faille pas se laisser trop impressionner par les désenchantelements qu'elles ont pu causer, en ces dernières années, dans quelques-unes des villes sur lesquelles a porté notre enquête. Elles ont fonctionné anormalement dans des conditions économiques anormales.

Peut-on dire qu'aujourd'hui ce soit le consommateur qui fixe, d'accord avec le vendeur, le prix des denrées qui lui sont nécessaires ? Non, car la libre concurrence

ne joue plus normalement, les marchés ne réagissent plus comme il conviendrait les uns sur les autres ; il n'y a plus assez de marchandises ; la demande est avec l'offre en état de déséquilibre .

Avant la guerre, nous recevions par exemple d'Autriche, d'Allemagne, de Suisse, et d'Angleterre des produits multiples (gibier, volailles, beurre, œufs, poissons) en grande abondance ; ces pays n'ont pas renoué leurs relations ; ils n'exportent plus chez nous, soit par suite de nouvelles barrières douanières, soit à cause de la crise des changes.

Par ailleurs, la campagne produit en moins grande abondance ou du moins ses expéditions ont diminué sur les marchés urbains ; le paysan, quand il n'émigre pas vers les villes trouve préférable de consommer lui-même ce qu'il produit ou d'attendre l'acheteur à domicile, car sa situation s'est améliorée dans une notable mesure.

Et si l'on ajoute à tout cela, la fièvre de l'accaparement qui a sévi dans les années d'après-guerre, la spéculation qui s'est étendue dans tous les domaines, le désir qu'a chacun de faire fortune le plus rapidement possible, on comprend, il faut bien le dire, l'irrégularité du fonctionnement effectif des criées, pire encore que l'irrégularité de leur organisation juridique.

C'est ce qui a permis de douter qu'elles fussent un remède efficace à la vie chère. Sous quelque mode qu'elles fussent instituées, on a vu les facteurs se com-

porter en commerçants véritables, et les autorités municipales désarmées contre des agissements formellement prohibés par les cahiers des charges, ou par les règlements organiques de ces établissements. Il est si facile pour un crieur de faire le commerce sous le nom d'autrui, si difficile de justifier la fraude ! Des imputations vagues et générales à la démonstration de faits précis, des déclarations faites à un enquêteur de journal aux dépositions apportées devant une juridiction disciplinaire ou contentieuse, d'une conviction morale même à une justification précise, il y a une si grande distance ! L'institution régulièrement ou irrégulièrement organisée peut-elle normalement fonctionner dans le sens d'une concurrence efficace au commerce privé et d'une pression effective sur les cours dans le sens de la baisse ? L'expérience de quelques unes des villes dont le nom est souvent revenu sous notre plume a permis d'en douter.

Mais faisons abstraction de ces misères plus propres à alimenter les polémiques locales (1) qu'à documen-

(1) *L'Eclair de l'Est* a mené, en avril 1924, une véhémence campagne contre la criée de Nancy. Elle a donné lieu à une poursuite disciplinaire contre les facteurs, qui aboutit à leur acquittement par un conseil composé, d'après le règlement irrégulier alors en vigueur, du maire, de l'adjoint délégué au service des Marchés, des présidents du tribunal et de la chambre de commerce.

Elle provoqua d'autre part la ville à douter de la rectitude juridique du règlement alors établi (c'était une concession), et à en élaborer un nouveau.

ter une étude scientifique. Supposons une criée fonctionnant correctement sous le régime d'un règlement correct. La baisse déterminée par la vente de première main et par le procédé des enchères dans le local municipal, est-elle propre à se répercuter sur l'ensemble du commerce alimentaire dans la ville ? Car c'est bien là qu'il faut tendre (sauf à ne pas le « crier » trop haut) : car on n' imagine pas que la foule des ménagères renonce à la commodité des boucheries, fruiteries de quartier.

— Oui, s'il y a surabondance de marchandises sur la place. Mais lorsque la masse des marchandises offertes sur le marché est inférieure aux besoins, le fait d'en vendre une fraction à un prix inférieur ne fait pas nécessairement baisser le prix des autres fractions. En d'autres termes, et c'est une banale constatation des phénomènes économiques de guerre, la marchandise peut sur le marché avoir deux ou plusieurs prix différents ; il y a, dans ces cas, un véritable *seuil de la concurrence*, une limite au-dessus de laquelle les marchandises coexistent sur le marché dans une sorte d'indifférence mutuelle.

Ce seuil, ce point où commence la concurrence, encore qu'il ne soit pas possible d'en donner une détermination mathématique dépend de deux facteurs : 1^o la quantité de denrées offertes pour satisfaire aux besoins du marché, c'est-à-dire le degré de manque ; plus il manque de marchandises pour répondre au

besoin, plus le seuil sera élevé, moins il y aura concurrence entre vendeurs ; 2^o la quantité de denrées que la municipalité, dans le cas qui nous occupe, offre sur le marché ; moins il y en aura et moins la concurrence agira.

La criée ne présente donc pas un intérêt bien considérable en cas d'insuffisance de l'offre. Mais son mérite est précisément d'attirer sur le marché le maximum possible de denrées, et par conséquent de prévenir le déficit sur la place. Et voilà bien sa justification ! Elle subsiste en dehors de tous les griefs que peut soulever l'imperfection de sa gestion : la criée est un vigoureux stimulant à l'importation.

Ce point fondamental étant fixé, pour se rendre compte de l'action indirecte de la concurrence que la criée municipale a pu faire au commerce privé, dans le cas où elle joue régulièrement, il faut connaître la relation existante entre l'offre totale *dans* la ville (criée de commerce privé) et l'offre *de* la ville (dans sa criée).

Si la ville, en effet, a vendu très bon marché une faible quantité de denrées, les heureux acheteurs, seuls, en bénéficient ; la concurrence au commerce privé est inefficace ; la criée a manqué le résultat espéré : la baisse des cours. Et c'est ce qui s'est produit depuis quelques années dans les villes où le règlement a été strictement appliqué.

De notre enquête il résulte en effet que les villes du

Hàvre, de Caen, de Lyon, (1) de Besançon ont depuis la guerre supprimé leurs criées, parce que les efforts pour enrayer la hausse s'étaient révélés inefficaces à l'expérience.

Dans d'autres villes où elles ont été maintenues, les avis formulés par les maires à leur sujet vérifient notre thèse ; nous pouvons nous appuyer en effet sur les témoignages des municipalités d'Orléans et d'Évreux, qui ont cru devoir adopter une interprétation très souple et infiniment condescendante du règlement, afin d'éviter un résultat contraire à celui qu'elles se proposaient en instituant la criée.

Le maire d'Orléans écrit au maire de Nancy au cours d'une enquête menée par celui-ci en vue de l'élaboration d'un nouveau règlement :

« Dans la pratique, les ventes ne sont plus faites à
« la criée, et il nous a semblé qu'il n'y avait pas lieu
« d'exiger l'application stricte du règlement, car la
« mise aux enchères des marchandises, dans les condi-
« tions économiques actuelles, nous a paru plutôt de
« nature à favoriser la hausse, que d'amener la baisse
des prix (2) ».

Dans le même sens le maire d'Évreux formule l'opinion suivante :

« Bien que le mandataire soit tenu de ne vendre à

(1) Lyon a en effet supprimé sa criée comme on l'a vu ci-dessus page 109 pour la vente au détail.

(2) Voir aux archives municipales de Nancy le dossier de la criée.

« la criée que le poisson qui lui est directement expédié
« à cet effet par les mareyeurs, et que cette vente ne
« puisse avoir lieu ailleurs et autrement qu'à la criée
« pour le territoire de la ville d'Evreux, l'administra-
« tion municipale a toléré en raison de la crise qui sévit
« actuellement dans les approvisionnements, qu'il s'a-
« dresse directement et pour son propre compte à d'au-
« tres fournisseurs pour compléter ses arrivages, et que
« les marchandises qu'il reçoit soient vendues par lui-
« même soit à l'amiable, soit à la criée » (1).

Par conséquent, il nous semble que les municipalités aient eu à choisir entre les deux alternatives suivantes, ou maintenir l'institution en appliquant strictement le règlement, ou fermer les yeux, et laisser les facteurs, dans une mesure suffisante, pratiquer des opérations commerciales pour leur propre compte.

De ces deux solutions imparfaites, les villes nous l'avons vu ont choisi la moins mauvaise, c'est-à-dire la deuxième, parce qu'il leur a semblé plus important d'assurer l'approvisionnement, que de faire profiter une infime minorité d'acheteurs d'une baisse éphémère.

Sanctionner les violations du règlement d'une façon rigoureuse reviendrait d'ailleurs souvent à supprimer cette entreprise ; or s'il est établi qu'elle peut disparaître sans inconvénients pour le ravitaillement, comme

(1) Voir aux archives municipales de Nancy le dossier de la criée.

l'ont pensé certaines villes énumérées plus haut, mieux vaut réaliser cette mesure purement et simplement, que de se livrer à des exercices de virtuosité juridique pour la soutenir. Mais tel n'est pas notre avis. La vraie cause du mal, c'est la raréfaction des denrées ; le remède, c'est l'abondance des arrivages ; si on parvient à la provoquer, point ne sera besoin de surveiller les facteurs d'aussi près ; ils ne vendront plus au prix qu'ils fixeront ; la nécessité d'écouler fera automatiquement baisser les cours, et la criée redeviendra le véritable régulateur des transactions. Bien plus, c'est dans la mesure où on leur donnera les coudées franches, à la faveur de la tolérance administrative, à défaut de possibilité légale que n'offre pas actuellement la loi municipale, qu'on les encouragera et les intéressera à faire prospérer, par la criée, les affaires du public en même temps que leurs propres affaires.

Les résultats d'avant-guerre sont à ce point de vue absolument intéressants ; on a pu constater par exemple que la vente aux enchères publiques avait créé aux halles de Paris une abondance telle, que les prix des denrées alimentaires avaient diminué de 1878 à 1914 de plus de 25 % (1). Or, les facteurs parisiens sont précisément depuis 1878 devenus des commerçants.

(1) Rapport de la Chambre syndicale des halles centrales de Paris, année 1914. (V. aux archives municipales de Nancy le dossier de la criée).

On peut donc dire que l'action de la concurrence, exercée par la criée sur le commerce libre est certaine, et qu'elle sera d'autant plus efficace que la pléthore existera davantage : nous n'aurons pas l'audace d'ajouter qu'à ce but doivent être immolés tous scrupules juridiques ; nous réclamons tout au contraire des règlements juridiquement corrects ; mais nous demandons de la souplesse dans leur interprétation (1).

C'est peut-être une conclusion peu courageuse, et mieux vaudrait, pensent quelques-uns, une bonne disposition législative habilitant franchement les communes à donner à leurs criées un statut dont elles puissent poursuivre l'application rigoureuse sans compromettre les intérêts auxquels les criées ont mission de répondre. Telle sera l'opinion des juristes et des non juristes (ceux-ci plus nombreux que ceux-là) pour qui le droit, c'est la loi, et par conséquent le droit ne se modifie que par la loi, et donc encore c'est au Parlement que doivent aboutir toutes sortes de vœux d'amélioration de l'ordre juridique.

(1) On pourrait utilement rapprocher cette manière de voir d'une conception très hardie de l'interprétation des lois proposée par le professeur G. RENARD, et de la distinction des bonnes et des mauvaises infractions à la loi. En somme, il faudrait interpréter les règlements de criée avec le même esprit que la jurisprudence apporte dans l'interprétation de l'article 419 du code pénal réprimant les accaparements. Voir à ce sujet G. RENARD, *Le Droit, la Logique et le Bon sens* page 357 à 359.

La fréquentation du droit administratif a la vertu éducatrice de combattre cette tournure d'esprit. L'interprétation directe des données de la vie sociale sous l'angle du sentiment de la justice autorise la doctrine et la jurisprudence à créer du droit nouveau, dont la place, en regard du droit législatif, est justement dans les matières qui exigent une plastique trop délicate et nuancée pour s'accommoder de la matière tranchante et un peu brutale du procédé législatif. Et c'est ce que le doyen F. Geny appelle la « libre investigation scientifique » (1).

Une autre raison nous incline dans le même sens. Nous nous sommes appliqué à montrer que le ravitaillement des denrées alimentaires autorise et exige des interventions administratives qui sont profondément indésirables en d'autres commerces. Il n'en reste pas moins que la pente est glissante. Eh ! bien, nous avouons que nous avons plus de confiance dans la circonspection des juges administratifs pour retenir sur cette pente l'administration active, que dans la prudence d'un Parlement nécessairement dominé par des préoccupations politiques et engagé dans la lutte des partis.

Et voici un exemple qui forfitie nos craintes. La preuve du danger d'un interventionnisme municipal outrancier a été donnée dernièrement en Italie, par les

(1) F. GÉNY, *Méthodes d'interprétation et sources*, 2^e édition, t. I, page 9.

résultats qu'ont donné les organes créés provisoirement pour la période de guerre et qui ont subsisté depuis la guerre : nous voulons parler des « Enti ».

« L'Ente naquit à Bologne, sous la forme d'une association de consommateurs, qui réunissait, en outre, les administrations publiques, la commune, la province, les institutions de prévoyance et de bienfaisance. Ce n'était pas la coopération seule, et pas non plus la municipalisation. C'est une forme nouvelle qui tient de l'une et de l'autre, une forme supérieure dans laquelle la commune limite sa propre responsabilité à la quote part du capital pour laquelle elle concourt. L'Ente est un organe indépendant, bien qu'il soit uni à la commune, dont par exemple il assume les gestions annonnaires (1). »

Non seulement, l'action modératrice que ces entreprises ont exercée sur les prix a été peu efficace, mais les résultats financiers des Enti n'ont pas été atteints ; et cela prouve qu'en ces matières, il faut être extrêmement prudent ; des œuvres semblables ne sont trop souvent que l'expression d'une politique de classe. Or la politique n'a pas accès au prétoire ; c'est là qu'est la nécessaire garantie du principe de la liberté du commerce et de l'industrie ; voilà pourquoi c'est de la justice bien plutôt que du Parlement que nous attendons

(1) Voir R. BERGER, *La politique annonnaire des grandes villes italiennes pendant la guerre*, thèse, Paris, 1921, page 53.

le statut des criées de province. Puisse ce modeste ouvrage contribuer à cette élaboration jurisprudentielle !

Vu

Le président de la thèse

G. RENARD

Vu

Le doyen de la Faculté

L. MICHON

Vu et permis d'imprimer,
Le recteur de l'Académie,
membre de l'Institut

Ch. ADAM

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	VII

PREMIÈRE PARTIE

Problèmes soulevés par l'existence des criées

TITRE I

Le problème de la criée en Economie politique

TITRE II

Le problème de la criée en droit public et administratif

CHAPITRE I. — La municipalisation des services et l'hostilité du Conseil d'Etat à son égard	10
CHAPITRE II. — Discussion et justification de la criée . . .	28
CHAPITRE III. — La criée repose sur le pouvoir de police . .	43

DEUXIÈME PARTIE

Comment créer et organiser juridiquement une criée

CHAPITRE I. — La police du ravitaillement en temps normal	49
CHAPITRE II. — La police du ravitaillement en temps de guerre	70

CHAPITRE III. — Le point de vue financier: Droits de place, leur assiette	84
CHAPITRE IV — Les deux éléments de l'organisation d'une criée	112
CHAPITRE V. — Situation juridique du facteur.....	117

TROISIÈME PARTIE

Application pratique

CHAPITRE I. — Quels sont les principes suivis par les villes pourvues d'une criée ?	137
CHAPITRE II. — Résultats économiques.....	161

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie Bussière.

ANNEXE

*Extrait du Registre des Arrêtés du Maire de Bordeaux
du 1^{er} Août 1921*

LE MAIRE DE LA VILLE DE BORDEAUX, Chevalier
de la Légion d'honneur,

Vu les lois, décrets, ordonnances et instructions sur
l'autorité des Maires, notamment l'article 97 de la loi
du 5 avril 1884, qui donne aux Maires le droit d'assurer,
dans l'intérêt général de la population, l'approvision-
nement des consommateurs et la salubrité publique ;

Vu les arrêtés réglementant la vente en première
main des denrées alimentaires ;

Vu l'arrêté du 20 janvier 1890, relatif à la tenue des
marchés installés sans autorisation de l'autorité muni-
cipale ;

Vu les arrêtés du 29 mai 1918, relatif à la tenue du
marché de première main, place des Capucins, du
22 mars 1921, fixant les heures d'ouverture et de clô-
ture de ce marché et du 27 février 1919 réglementant
l'inspection sanitaire des denrées d'origine animale ;

Vu la délibération du Conseil Municipal en date du 1^{er} août 1921 ;

Sur la proposition de M. l'Adjoint au Maire délégué pour la Police administrative,

ARRÊTE :

ARTICLE PREMIER. — Toutes les dispositions des arrêtés réglementant la vente en première main des denrées servant à l'alimentation, à l'exception toutefois de celles qui visent la vente des viandes de boucherie, fixées par l'arrêté du 29 février 1916, et de celles qui ne sont pas contraires aux prescriptions suivantes, sont et demeurent rapportées. Elles sont ainsi remplacées :

ARTICLE 2. — Toutes les denrées alimentaires visées à l'article 1^{er} et introduites en quête d'acheteurs sur le territoire de Bordeaux seront apportées et mises en vente sur le carreau du marché de première main, place des Capucins, à l'exception toutefois de celles qui auront subi une préparation culinaire ou encore qui auront fait l'objet d'une fabrication spéciale ayant modifié leur aspect et leur goût.

Ne sont pas compris dans cette exception les beurres et fromages ainsi que les denrées fumées ou salées.

Les ventes s'effectueront à la criée ou à l'amiable ; elles se feront soit en gros, soit en demi-gros, soit au détail, afin que toutes les denrées mises en vente soient à la disposition de tous les acheteurs.

ARTICLE 3. — Le marché de première main de la place des Capucins sera ouvert :

Pour les légumes et primeurs, à l'exception des cêpes et des asperges,

Du 1^{er} avril au 25 octobre, de 5 h. et demie à 8 heures et demie du matin ;

Pour les autres denrées :

Du 1^{er} avril au 25 octobre, de 5 heures et demie à 9 heures du matin ;

Du 25 octobre au 31 mars, de 6 heures à 9 heures du matin ;

Sauf les dimanches et fêtes, où la vente aura lieu jusqu'à 9 heures et demie du matin.

L'ouverture et la clôture du marché seront annoncées par le son de la cloche.

ARTICLE 4. — Les denrées sont réparties sur le carreau par catégories. Elles sont soumises aux prescriptions des règlements sanitaires.

ARTICLE 5. — Chaque catégorie comprendra un certain nombre de postes délimités et numérotés.

ARTICLE 6. — Le poste ou, dans chaque poste, le ou les places, sont attribués par l'administration conformément aux dispositions des articles 7, 8 et 9 de l'arrêté du 27 décembre 1917, réglementant les droits de place.

Toutefois, les postes ou places demandés pour le marché de la journée sont attribués par le Contrôle des marchés dans l'ordre de réception des demandes, en commençant par les premiers numéros des postes et

places libres et en suivant l'ordre de ces numéros, sans tenir compte des préférences des demandeurs, considérés, dans le cas, comme usagers occasionnels.

Tout poste ou place occupé qui n'aura pas été attribué par le service du contrôle des marchés sera tenu comme étant occupé sans autorisation et l'occupant pourra être immédiatement expulsé du marché, sans préjudice des poursuites qui seront exercées contre lui.

Nul ne pourra, en effet, s'installer sous les halles des Capucins s'il n'y est autorisé par le service du Contrôle des marchés, celui-ci ayant seul qualité pour fixer le point des halles pouvant être occupé et l'importance de la place à attribuer.

Il lui sera réclamé soit la feuille d'impôt constatant son inscription à la patente de marchand de gros, soit la feuille d'impôt relative à la propriété non bâtie, soit la quittance constatant le paiement de l'impôt sur le chiffre d'affaire, etc.

ARTICLE 7. — Il est interdit à toute personne d'opérer des transactions ou de les préparer par l'examen des marchandises ou la discussion des prix, soit en cours de route, soit dans le périmètre des halles, avant le déchargement des marchandises, soit sur le marché, en dehors des heures fixées pour la vente.

Il est, par suite, formellement interdit d'aller au devant des voitures ou des expéditeurs pour détourner, acheter, choisir ou marquer les denrées ou les paniers qui les contiennent.

ARTICLE 8. — Les producteurs, approvisionneurs, commissionnaires, mandataires sont tenus de vendre eux-mêmes leurs marchandises. S'ils justifient de la nécessité d'occuper, sur la ou les places qui leur est ou sont attribuées et en leur présence, un ou plusieurs aides, ils pourront y être autorisés par le Maire.

A titre tout à fait exceptionnel et pour une journée seulement, le Service du Contrôle des Marchés pourra accorder l'autorisation demandée, mais cette autorisation sera signalée immédiatement au Maire et ne pourra être renouvelée que par lui.

Dans tous les cas, les producteurs, approvisionneurs, commissionnaires et mandataires devront fournir, même s'il s'agit d'un aide pris pour la durée d'un seul marché, toutes les pièces justificatives qui lui seront réclamées : contrat de travail, feuilles de paie, polices d'assurances, etc., etc., permettant d'apprécier le bien-fondé de la demande et la suite qu'elle doit comporter.

ARTICLE 9. — Les producteurs, approvisionneurs commissionnaires, mandataires pourront être autorisés par le Maire, qui appréciera si la mesure est justifiée ou si elle ne l'est pas, à se faire suppléer pour la vente de leurs produits sur le carreau par un employé habituellement à leurs gages ou par un membre de leur famille vivant sous le même toit.

Les suppléants ainsi autorisés doivent remplir, aux

lieu et place des dénommés, toutes les obligations imposées à ceux-ci.

ARTICLE 10. — Les producteurs et les commerçants, leurs suppléants autorisés et les approvisionneurs, commissionnaires ou mandataires doivent être constamment porteurs d'une pièce, dont le modèle leur sera fourni, leur permettant de justifier de leurs qualité et identité d'une façon certaine.

Au moment du placement, les producteurs et les commerçants approvisionneurs établiront l'origine de leurs denrées par la remise d'une déclaration indiquant leurs nom, prénoms et adresse, la nature et la quantité des marchandises introduites, et, en outre, en ce qui concerne l'approvisionneur, les nom, prénoms et adresse du producteur qui lui a confié la vente de ses produits.

Cette déclaration portera l'empreinte du timbre, à la date du jour, d'un poste d'octroi, ou sera accompagné d'une lettre de voiture ou d'un récépissé de chemin de fer.

ARTICLE 11. — Toutes les marchandises arrivant sur les marchés pendant leur tenue doivent être immédiatement déballées et exposées en vente après l'inspection réglementaire.

ARTICLE 12. — Les acheteurs sont tenus d'enlever immédiatement du carreau du marché de première main les denrées dont ils ont fait l'acquisition. Il est interdit à tous vendeurs :

1^o De conserver sur leur emplacement des marchandises vendues ;

2^o D'abandonner leur place avant que les marchandises vendues soient enlevées ;

3^o De trafiquer de leur place et notamment de recevoir des aides non autorisés ou des revendeurs ou revendeuses ;

4^o De déplacer, pour les transports sur un autre point du marché de première main, les marchandises exposées en vente ou vendues ;

5^o De revendre les denrées ou de les remettre en vente sur le même marché et de les y rapporter sous aucun prétexte.

Ces prescriptions s'appliquent notamment aux denrées achetées à la Criée.

En conséquence, pourront seules être exposées en vente sur le marché de première main, les denrées apportées par les producteurs eux-mêmes, c'est-à-dire venant directement de la culture, ou des lieux d'armement pour la pêche, s'il s'agit du poisson de mer, ou simplement du lieu de pêche pour le poisson d'eau douce.

Dans le cas où la denrée serait exposée en vente par un courtier, un commissionnaire approvisionneur ou un mandataire, etc., elle devra obligatoirement lui être envoyée directement du lieu de production même, soit par le producteur, soit par l'entremise d'un seul intermédiaire exerçant son commerce sur le lieu de produc-

tion. Le courtier, commissionnaire, approvisionneur ou mandataire vendeur sous les halles de première main aura la faculté de se rendre sur le lieu de production de la denrée qu'il a l'intention de mettre en vente pour y effectuer lui-même ses achats. Il devra cependant fournir un titre (lettre de voiture, feuille d'expédition, etc.) justifiant l'origine de la denrée et son arrivage direct du lieu de production sans intermédiaire autre que celui qui est visé plus haut.

Exception à ces prescriptions pourra être faite pour les fruits et primeurs exotiques. L'expéditeur de ces fruits et primeurs n'étant pas sur le lieu de production devra exercer cependant sa profession sur le port d'arrivée ou dans la localité dans laquelle se trouve la gare frontière.

ARTICLE 13. — Toutes les denrées invendues à la clôture du marché, destinées à être mises en resserre et à être exposées de nouveau en vente sur le carreau, devront être, avant leur enlèvement, identifiées par le service du Contrôle des marchés, dans les conditions suivantes :

Pour le poisson, le vendeur devra le mettre en place, dans une ou plusieurs caisses contenant de la glace. Chaque caisse sera clouée et le service du contrôle assurera la fermeture complète de la caisse au moyen d'un lien portant un plomb.

Pour les œufs, il sera procédé de la même façon.

Pour la volaille, les lapins, etc., le service du Con-

trôle apposera sur la peau de la bête ou sur la denrée un timbre semblable à celui qui est actuellement en usage pour identifier les viandes mises en resserre.

Chaque denrée mise en resserre fera l'objet d'une déclaration détaillée au service du Contrôle des marchés, qui délivrera un récépissé constatant cette déclaration, et indiquant le nombre de colis, de têtes, etc., mises en resserre. Cette pièce devra être produite lorsque la denrée sera de nouveau apporté sur le carreau.

La denrée de resserre devra être annoncée comme provenant de la resserre et sera soumise tout particulièrement au service de l'Inspection sanitaire.

ARTICLE 14. — Il est interdit de farder ou de faire le maquillage des marchandises ou de confectionner les emballages ou les bottelages en les présentant de façon à donner une idée inexacte de la qualité des produits ou de leur quantité, partant, de chercher à tromper sur la nature, la qualité ou la quantité des marchandises exposées en vente.

ARTICLE 15. — A partir du moment où les apports de marchandises ont commencé sur le carreau, il est interdit à toutes personnes autres que les vendeurs ou leurs aides de circuler sous la halle. Cette interdiction sera levée par le son de la cloche annonçant l'ouverture du marché aux acheteurs.

ARTICLE 16. — Toute réunion sur le carreau de

vente à partir du moment de l'apport des marchandises jusqu'à la fin du marché, toute coalition de vendeurs et d'acheteurs, tout fait individuel ou collectif ayant pour objet ou pour but d'empêcher, de retarder ou de troubler les ventes, de surélever ou d'avilir les prix des denrées sont rigoureusement interdites.

ARTICLE 17. — Il est interdit de troubler l'ordre dans le marché, soit par des discussions, soit par des appels bruyants, des cris ou de toute autre manière. Les contrevenants seront expulsés du marché, sans préjudice des poursuites, qu'ils auront encourues, devant les tribunaux.

Il est spécialement interdit de sonner ou de faire sonner la cloche pendant la tenue du marché.

ARTICLE 18. — Toutes personnes devront se conformer aux mesures reconnues nécessaires par le service du Contrôle des marchés et ayant pour but le maintien de l'ordre, la sécurité sur le ou les marchés, la fidélité du débit des denrées, l'inspection sanitaire, etc.

ARTICLE 19. — Conformément aux dispositions de l'article 2 § 4 de l'arrêté du 27 février 1919, l'inspection des denrées d'origine animale exposées en vente sur le marché de première main sera assurée par le Service d'Inspection sanitaire de la Ville.

Seul, l'état comestible des denrées d'origine végétale sera vérifié par le Contrôle des Marchés.

ARTICLE 20. — Un arrêté spécial fixe les conditions

dans lesquelles les ventes à la criée pourront être désormais effectuées sur le carreau de première main de la place des Capucins.

ARTICLE 21. — Les contraventions au présent arrêté seront poursuivies conformément aux lois, sans préjudice des mesures administratives qui seront jugées nécessaires.

ARTICLE 22. — Le présent arrêté aura effet à compter du 15 septembre 1921.

Fait et arrêté à Bordeaux, en l'Hôtel de Ville, le 1^{er} août 1921.

Le Maire de Bordeaux,
F. PHILIPPART.

Vu :
Bordeaux, le 9 août 1921.
Pour le Préfet,
Le Conseiller de Préfecture,
GAUD.

